



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ACATLÁN

**"LA REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL
COMO UN MEDIO PARA LOGRAR LA CONSOLIDACIÓN DEL
FEDERALISMO EN MÉXICO:
EL CASO DEL PODER EJECUTIVO CAPITALINO; 1994"**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A
ELIZABETH MUÑOZ DIAZ**

ASESOR: MAESTRO JUAN JOSÉ SANABRIA LÓPEZ



MAYO 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS:

Mis más sinceros agradecimientos a todos aquellos que gracias a la información que me ofrecieron y a los consejos que me han prodigado, me hicieron posible realizar este trabajo, doy las gracias a mi asesor, el Mtro. Juan José Sanabria, por la disponibilidad y la paciencia mostrada para conmigo, ya que sin su invaluable ayuda me habría sido imposible la culminación de este proyecto.

Agradezco igualmente a mis padres por su apoyo y su confianza, y a quien ofreciéndome su tiempo tuvo a bien acompañarme y alentarme en el proceso de la elaboración de esta tesis, y sabiendo todo lo que debo a la gente que me ha ayudado en esta etapa de mi vida profesional, de todo corazón, les doy las gracias.

Elizabeth Muñoz Díaz

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
---------------------------	---

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

1.1. Definición de Estado	7
1.2. Definición de Gobierno y Administración Pública	9
1.3. Aspectos Generales del Estado Mexicano	11
1.4. El Federalismo en México	14
1.5. Reforma Político-administrativa	18

CAPÍTULO 2

HISTORIA Y EVOLUCIÓN POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

2.1. Primeras Constituciones Políticas Mexicanas y la necesidad de establecer un Distrito Federal: Constitución Política de 1824 y Creación del Distrito Federal	22
2.1.1. Ayuntamiento de México	26
2.1.2. Modificaciones territoriales y estructura del Distrito Federal	27
2.1.3. Constitución Política de 1857 y otros cambios	28
2.2. Inicio del Siglo XX: Primer Reforma Constitucional para el Distrito Federal y surgimiento del Departamento del Distrito Federal	29
2.2.1. Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal	32
2.3. La propuesta de reforma Política del Distrito Federal y la regencia de Manuel Camacho Solís	33
2.4. Hacia un gobierno propio y representativo: Reformas Políticas de 1993 y el Plebiscito Ciudadano	36
2.5. La reforma política de 1994 a 1996	41

CAPÍTULO 3

NATURALEZA, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. La naturaleza jurídica del Distrito Federal: Artículos 43, 44 y 122 constitucionales	45
3.2. " El descubrimiento de un sistema que no se había ensayado en México": El Departamento del Distrito Federal	48
3.2.1. La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970 y la nueva organización administrativa del Distrito Federal	51
3.2.2. La figura del Jefe de Departamento del Distrito Federal	52
3.2.3. Balance de la estructura orgánica del DDF	54
3.3. La reforma política de 1994 a 1996 y la nueva organización del Gobierno del Distrito Federal (1994): El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal	57
3.4. De las contradicciones encontradas en la naturaleza jurídica del Distrito Federal	63

CAPÍTULO 4

LA REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UN MEDIO PARA RESOLVER LAS LIMITANTES DEL PODER EJECUTIVO CAPITALINO

4.1. La elección directa del Jefe de Gobierno durante el proceso electoral de 1997 y la consumación de la reformas de 1993-1994 en el Distrito Federal	68
4.2. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal después de 1997: Memoria de desempeño de los Jefes de Gobierno del Distrito Federal de 1997 al año 2006	75
4.3. Limitantes actuales a los que se enfrenta el Ejecutivo capitalino: Estudio del caso práctico de la Educación	77
4.4. Panorama actual del Distrito Federal ante la una reforma político-administrativa en la Entidad	80
4.5. Escenario político ante la transformación de la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en Gobernador y la eminente transformación del Distrito Federal en el Estado 32 de la Federación	82

CONCLUSIONES	88
---------------------------	----

BIBLIOGRAFIA	92
---------------------------	----

ANEXO 1

PLANOS

Plano 1 Límites del Distrito Federal y su expansión urbana en 1824	95
Plano 2 Límites del Distrito Federal y su expansión urbana en 1900	97
Plano 3 Límites del Distrito Federal y su expansión urbana en 1929	99

ANEXO 2

Síntesis de las acciones de gobierno llevadas a cabo durante los 10 años del Gobierno del Distrito Federal	102
--	-----

INTRODUCCIÓN

El Distrito Federal es la ciudad más grande del mundo, es la capital de la República Mexicana y asiento de los poderes federales, además de ser el centro político y económico del país; sin embargo, las severas limitaciones de la estructura político-administrativa de la capital constituyen uno de los aspectos más graves de la problemática de la gestión del Distrito Federal.

Los avances político-administrativos en el Distrito Federal, así como las sucesivas reformas constitucionales que modificaron la organización política de la capital del país han sido producto de un proceso democratizador que se instrumenta a lo largo de la vida constitucional de este, pero las más relevantes se dan a principios de los años noventa, específicamente, en 1994 con la constitución del Jefe de Distrito Federal como órgano de gobierno local, para seguir, en 1997 con el reconocimiento de la Jefatura de Gobierno y la elección de su titular de forma democrática, por votación universal, secreta y directa, tal y como se hace actualmente. A partir de entonces la figura del Jefe de Gobierno en el Distrito Federal cobra una importancia relevante en el contexto político de México, pues sus responsabilidades son muchas, sin embargo sus facultades son pocas.

Entre otras cosas, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal puede considerarse como la antesala a la Presidencia de la República, por lo que es la plaza más disputada por las diferentes fuerzas políticas que convergen en toda la República Mexicana, las acciones del Jefe de Gobierno capitalino repercuten en todos los ámbitos políticos y económicos del país, además de que es el encargo de mayor importancia, después del de Presidente de la República.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es titular de la administración pública del Distrito Federal, la cual está integrada por dependencias centrales, órganos desconcentrados y entidades paraestatales, según dispone el Artículo 122 constitucional.

Se ha generado un consenso en los ámbitos político y social y no cabe duda que una Reforma Política para el Distrito Federal, fue y sigue siendo parte de la política nacional y esta pendiente en la agenda.

La Reforma representa un requerimiento histórico y un anhelo de las organizaciones políticas y sociales, así como una aspiración de los capitalinos.

El 26 de julio de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, la Ciudad capital pasó a ser una "entidad federativa" y el 15 de noviembre de 1994, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea se constituyó como órgano de gobierno local, junto con al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia.

En 1996 el presidente Ernesto Zedillo anuncia una reforma política "definitiva"; no obstante, se trató de una reforma más que tuvo la característica de ser consensada por todos los partidos políticos con representación en el Congreso

de la Unión. En ella, se estableció por fin el voto universal, directo y secreto para el Jefe de Gobierno.

El artículo 122 constitucional que nace de esta reforma deja a la capital con una serie de candados para el ejercicio del gobierno que en vez de fortalecerlo y dotarlo de una estructura fuerte y autónoma para enfrentar los retos de gobernabilidad en el Distrito Federal, establece reglas que lo debilitan y lo hacen dependiente de la buena voluntad de los poderes federales.

En 1998, una nueva reforma política arrastra las debilidades de la reforma anterior: la vulnerabilidad del Jefe de Gobierno ante una posible remoción por el Senado.

Tenemos entonces, que por lo tanto, el Distrito Federal es administrado por un Jefe de Gobierno, pero dicho jefe no tiene carácter de gobernador como cualquier otro Estado de la República y, por lo mismo, no tiene muchas facultades. Así, en gran medida, el poder metaconstitucional del Presidente de la República sobre la capital sigue vigente o el mismo autoritarismo de un Jefe de Gobierno, y este hecho, indudablemente, impide el goce de un auténtico Federalismo.

Por lo que mi hipótesis señala que de no instrumentarse una Reforma político-administrativa a las atribuciones con que cuenta el Jefe de Gobierno en el Distrito Federal, de manera que estas coincidan con las facultades de los gobernadores del resto de la Federación, no podremos hablar de un Federalismo consolidado en México; el objetivo general de la presente investigación es el analizar las facultades del Jefe de Gobierno en el Distrito Federal durante el periodo comprendido entre 1994 – 2007, a fin de demostrar que el Federalismo en México no se puede consolidar con la actual estructura político-administrativa que existe en el Distrito Federal.

La metodología utilizada se basa en, de tal forma que en el llamado método hipotético-deductivo, de tal forma que en primer lugar y apoyándome en documentos oficiales, principalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hará un bosquejo que permita exponer la esencia del Federalismo Mexicano en un aspecto general, y de esta manera se irán mostrando las características del Pacto Federal al cual se suscriben y se someten los Estados que conforman la Federación; para así, llegar hasta el punto en el cuál habré de referirme al Distrito Federal, su naturaleza y su estructura administrativa como una entidad integrante de la Federación. Todo lo anteriormente descrito será un preámbulo necesario para poder referirme y abarcar ampliamente al responsable del Gobierno en el Distrito Federal, así como a las condiciones actuales en las que se encuentra esta institución local, sus retos y oportunidades.

Por último he de señalar que la presente tesis esta compuesta por cuatro capítulos. El primero de ellos es el marco conceptual, y su principal objetivo es definir los principales preceptos utilizados para la elaboración del trabajo de tesis, así como el contexto temporal e histórico bajo el cual serán utilizados.

En el segundo capítulo muestro la historia y evolución política del Distrito Federal, y el objetivo que busca es exponer la constante evolución política, administrativa y jurisdiccional que se viene dando en el Distrito Federal desde su creación, así como las diversas reformas que ha sufrido hasta la aparición de la figura del Regente Capitalino como administrador de la Ciudad.

Para el tercer capítulo consideré señalar la naturaleza, funciones y atribuciones del Gobierno del Distrito, con el objetivo de analizar la naturaleza de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, así como su estructura y funciones para hacer un balance general de los alcances que tiene y retos que debe resolver.

Y, por último, el capítulo cuarto, llamado “La reforma político-administrativa en el Distrito Federal como un medio para resolver las limitantes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, tiene como objetivo el proponer una serie de puntos básicos para integrar una Reforma político-administrativa en la que se contempla la transformación del Distrito Federal en la entidad 32 de la federación, para de esta manera coadyuvar a la consolidación del Federalismo en México, y a su vez, terminar con las limitantes que complican la gestión del Jefe de Gobierno en el Distrito Federal; dentro de este capítulo elaboré con base a la información arrojada durante el proceso de investigación, dos posibles escenarios que permiten vislumbrar el cambio que traería la reforma político-administrativa en el Distrito Federal a la que aludo en el presente trabajo, pero en dos perspectivas diferentes.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

SUMARIO

- 1.1 Definición de Estado 1.2 Definición de Gobierno y Administración Pública
1.3 Aspectos Generales del Estado Mexicano
1.4 El Federalismo en México 1.5 Reforma Político-administrativa

1.1 DEFINICIÓN DE ESTADO

Una de las difíciles empresas teóricas es la de obtener una definición de Estado en la que estén contenidos todos los autores. El problema es interesante porque definir adecuadamente el Estado es, de una parte, cuestión previa para su estudio y, de otra, la conclusión de la Teoría del mismo y de la Ciencia Política, ya que en torno a este se centran todas las cuestiones de la Historia, la Teoría y la Ciencia Política. Por lo tanto, Mario Martínez Silva en el Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, señala que de acuerdo con George Burdeau, dicho concepto debe reunir las siguientes condiciones:

- a) Neutralidad, debe contener todos los elementos de la realidad estatal;
- b) Homogeneidad, no deben sumarse elementos dispares;
- c) No debe caer en abstracción perdiendo contacto con la realidad; y
- d) Debe dar cuenta de las particularidades del régimen estatal y un criterio para determinar su existencia.

Hauriou, cita Martínez Silva, estimaba que la definición del Estado sería resultado de las siguientes proposiciones:

- 1) el Estado es una cierta forma adoptada por una nación o, por lo menos, por las poblaciones que han arribado al estadio del parentesco espiritual nacional;
- 2) la forma del Estado se reduce a una centralización política y jurídica; un Gobierno central se superpone a la multiplicidad de las costumbres nacionales; hay, pues, unidad de Gobierno y unidad de Derecho;
- 3) la centralización se realiza por la doble acción del poder del Estado y de la idea de Estado.¹

Paralelamente, una definición clásica y adecuada a los preceptos antes señalados para la formulación del concepto de Estado es la que Max Weber, asume al señalar que, "*una asociación política coactiva con una organización permanente será llamada Estado si, y en tanto que, su aparato administrativo logra mantener con éxito su pretensión al monopolio del uso legítimo de la fuerza física para el cumplimiento de su orden*"². Sin embargo, como señalé con anterioridad, existe una amplia gama de autores que han conceptualizado al

¹ Mario Martínez Silva, *Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Primera Edición, México, p. 535.

² Andrés Serra Rojas, *Ciencia Política. La Proyección actual de la Teoría General del Estado*. Editorial Porrúa, México, 2000. p. 557.

Estado de acuerdo al contexto que les resulta de su interés, así como de la amplitud de las relaciones de poder que van incluyendo en el concepto.

Dada su naturaleza, el Estado surge con ciertos fines inherentes a él. Los fines del Estado son las metas o propósitos generales que la evolución política ha venido reconociendo y que se incorporan al orden jurídico general. Estos fines se señalan en forma expresa en la legislación o ellos resultan del engranaje político-administrativo. En este sentido, Xifra Heras, citado por Andrés Serra Rojas, señala: "Sin una referencia al fin que determina la naturaleza y los caracteres de la actividad estatal, todos los conceptos aparecerían vacíos de significación"³, lo que podemos interpretar como que sin fines predeterminados, el Estado no encontraría razón de ser.

Para realizar sus fines o propósitos, el Estado ejerce ciertas funciones; y podemos definir las como "las diferentes formas que reviste su actividad". Las tres funciones esenciales del Estado son: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional.⁴

El Estado, una vez instituido, va tomando forma con el conjunto de los órganos e instituciones, a los que se asigna la misión de gobernar a una nación; los fines se incorporan a la legislación y se traducen en un conjunto de tareas, atribuciones o cometidos, que deben ejecutar los gobernantes al servicio de una comunidad. Por lo tanto, el Estado debe asumir una personalidad jurídica que tiene por objeto mantener la unidad de todas las instituciones con la atribución de ser un titular de derechos y obligaciones.

Ahora, y con objeto de dar un mayor sentido a la anterior exposición, señalaré brevemente lo referente a las formas de Estado; estas como resultado de la técnica constitucional, se refieren a la estructura de la organización política. Cuando aludimos a formas de Estado nos referimos al Estado visto como un todo, con los diversos elementos que lo componen.

La Ciencia Política Moderna define la forma de un Estado según sea el sistema social que domina la vida pública de una nación y, atendiendo a su estructura, las formas de Estado se clasifican en dos grupos importantes:

1. Estado simple, o unitario; en el cual un solo Estado ejerce directamente su soberanía, sin intromisión de otros poderes diferentes que limiten la acción interna y externa de este mismo.
2. Estado compuesto o complejo federal; es aquel que está formado por otros Estados, lo que significa, que comprende entre sus elementos constitutivos, Estados menores.⁵

³ Jorge Xifra Heras, *Curso de derecho constitucional*, 2ª. ed., Barcelona, Bosch, 1962, citado por Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.* p. 557.

⁴ Andrés Serra Rojas, *Op Cit.* p. 558.

⁵ Gloria M. Delgado Cantú, *México: Estructuras política, económica y social*, Pearson Educación, México, 1998, p. 80.

1.2 DEFINICIÓN DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Por ser el objetivo del presente trabajo el analizar las facultades del Ejecutivo capitalino, debo referirme ahora, a la organización y funcionamiento de este poder, en sus importantes y necesarias ramas: el gobierno y la administración pública. Gobierno y administración pública guardan relaciones estrictas y necesarias, puesto que el Gobierno necesita de la administración para que sus propósitos sean ejecutados o llevados a la práctica, y la administración requiere que el Gobierno asuma la dirección y orientación del Estado.

El Gobierno dirige la vida de una nación, por medio de mandatos, recomendaciones y con la cooperación de los gobernados. El Gobierno manda por medio de leyes y demás disposiciones de carácter general; y de igual manera, puede tomar decisiones de carácter particular como decretar, establecer acuerdos, ordenar, instruir y tomar decisiones administrativas.

*El Gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos.*⁶ En general el Gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta en los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o sus órganos auxiliares.

La administración pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es el colocar los recursos disponibles con eficacia para proveer servicios públicos eficientes según sean los intereses de una sociedad. La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal adecuado.

La primera tarea del gobierno es de dirección o de orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste pues, en formular mandatos y exigir que se realicen actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas. La tarea de la administración pública se traduce en organizar los servicios públicos y los fines que se traduzcan en satisfacción de necesidades colectivas.

El gobierno es irremplazable dados los caracteres reales de una sociedad; sin embargo la Administración, puede depositarse en manos particulares, tal y como en el caso de las concesiones.

Una vez expuesta la caracterización de Gobierno y administración pública, habré de señalar lo referente a la distinción entre Gobierno y forma de Gobierno; ya que la expresión política de formas de Gobierno, alude a las diversas maneras de organización de un Estado o al ejercicio del poder. Las formas de gobierno hacen referencia a *los modos como están constituidos los órganos del Estado*. Es una visión parcial de la organización estatal, vista a través de la forma como se integra uno de sus poderes, el poder ejecutivo y como se relacionan sus funciones.

⁶ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.* p. 576.

Nicolás Maquiavelo, considerado el padre de la Ciencia Política, hizo una clasificación bipartita de las formas de gobierno: Monarquía y República, con base en la estructura jurídica del Estado, y casi todos los autores posteriores a él, incluso en el siglo XX, siguieron el mismo criterio. Esas dos formas de Gobierno generales, pueden admitir subdivisiones, de acuerdo con las características particulares de cada Estado, dado que “la manera como se distribuye el poder del Estado determina la forma del mismo”.⁷

Para concluir este apartado, vale la pena incluir cinco condiciones que de acuerdo con Xavier Arbós y Salvador Giner el gobierno debe, o bien, deberá intentar reunir y que son esenciales para poder cumplir con su objetivo, mismo, que consiste en ser una institución que se erige en núcleo central de una comunidad política; estas son:

1. Ostenta la autoridad suprema de un Estado, su soberanía.
2. Transmite órdenes que los súbditos, en un contexto actual, ciudadanos deberían obedecer; es decir, “ordena” la vida económica, política y cultural hasta donde llega el alcance de dichas ordenes;
3. Distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riqueza;
4. Otorga y quita privilegios, autoridad y reconocimiento a sus súbditos, es decir, distribuye honores, castigos y ventajas o desventajas sociales a individuos o colectivos determinados;
5. Se responsabiliza de la gerencia de aquellos aspectos de la vida social que no pueden estar en manos exclusivas de un grupo particular, pues son bienes u objetivos colectivos generales como, por ejemplo, la conducta de la guerra, la emisión de moneda o la administración de la justicia.⁸

⁷ Herman Heller, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 265.

⁸ Xavier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, España, 1993, p. 4.

1.3 ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO MEXICANO

En el Estado Federal Mexicano se ofrecen los rasgos generales de la teoría del Estado Federal: Un orden jurídico integral que regula a la Federación y a los Estados miembros, la subordinación a un pacto general constitucional de los Estados miembros, que considera soberanos en cuanto a su régimen interior, debiendo adoptar para el mismo, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala.

Para constituirse en Estado Federal, México pasó por una larga etapa de conflictos políticos y dificultades económicas y sociales, desde el momento en que se declaró independiente de España, en septiembre de 1821.

A partir de esa fecha y durante casi cincuenta años, la pugna entre centralistas y federalistas primero, y luego entre conservadores y liberales, retrasó el proyecto federal, propuesto por los defensores radicales del liberalismo desde los primeros momentos de la vida independiente. Los federalistas mexicanos del siglo XIX veían en ese sistema una vía de solución capaz de unificar los múltiples intereses regionales en el extenso territorio mexicano, garantizando la autonomía de las provincias mediante un pacto federal similar al modelo estadounidense.

De este modo, la primera Constitución política de carácter federalista, promulgada en 1824, dio a México el nombre que actualmente posee: Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, la oposición del grupo centralista-conservador, que pugnaba por el Estado unitario característico del antiguo régimen europeo, entorpecieron en repetidas ocasiones los proyectos republicano-federalistas. En 1857 fue creada una nueva Constitución mexicana por el grupo de liberales al cual pertenecía Benito Juárez, pero no fue sino diez años más tarde, en 1867, cuando luego de la derrota del Imperio de Maximiliano se alcanzó el triunfo definitivo del liberalismo y, en consecuencia el de la forma republicana de gobierno fundamentada por tal ideología.

Sin embargo, y debido a que la Constitución de 1857 se creó con demasiado apego a los estatutos jurídicos de Estados Unidos y Francia dicha Constitución, (y también la anterior, de 1824) no estaba adecuada a la realidad social y política mexicana, pero de cualquier modo, esto representaba un avance en el orden interno del país, avance que con el periodo del Porfiriato se vio truncado debido a las prácticas antidemocráticas y medidas de orden que Díaz impuso y que evidenciaron graves fallas en la estructura de gobierno y en el marco jurídico regente.

La revolución mexicana iniciada en noviembre de 1910 que, tras una larga lucha de siete años, puso fin al Porfiriato, dio paso a la creación de una nueva Constitución, promulgada en febrero de 1917, misma que, con una serie de reformas que la han venido adecuando a circunstancias particulares, rige actualmente la nación mexicana.

Nuestro Estado, constituido por voluntad del pueblo mexicano, tiene estas características:⁹

1. Es una República. Se llama república al sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, por medio de sus representantes y por un periodo limitado.
2. Representativa. En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del poder legislativo federal, que ejercen los diputados y senadores a nombre de la nación mexicana, y se reúnen en un asamblea general que se denomina el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores.
3. Democrática. “Demos” igual a pueblo. La democracia es una forma de gobierno en la que el pueblo, posee el derecho del sufragio libre, secreto e universal. El Estado mexicano es soberano. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, lo que implica que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
4. Federal. El Estado federal es una forma de Estado basada en una organización política donde cada estado miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, y contribuye a la formación de la voluntad del Estado Federal.

Por lo tanto, el carácter federal que posee el Estado Mexicano hace que en este, confluyan aspectos jurídicos, fiscales, financieros, económicos, políticos y administrativos, mismos que al conjuntarse dan consistencia y sentido a los fines del Estado; en el siguiente cuadro, (cuadro 1.1) se puede apreciar los aspectos que dan integridad al Estado Federal, ya señalados antes, así como las partes de las cuales se constituyen.

⁹ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.* p. 621.

Cuadro 1.1. Aspectos integrantes del Estado Federal

<p>JURÍDICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución • Las leyes reglamentarias • La autonomía de los Estados • La participación de los Estados en la reforma del orden jurídico federal y en el desarrollo nacional • Decretos presidenciales • Anteproyectos de ley
<p>FISCALES Y FINANCIEROS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía financiera • Delimitación de las fuentes tributarias • Aplicación de recursos • Garantía de crédito • Fuentes seguras de ingresos a Estados y Municipios • Coordinación en ingresos
<p>ECONÓMICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actividades económicas • Presupuesto público • Asignación de recursos • Planeación y presupuestación • Obra pública • Coordinación de gastos • Desconcentración industrial
<p>POLÍTICOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomía política • Pluralismo político • Participación política a través de partidos políticos • Mejoramiento del sistema federal • Alternancia política
<p>ADMINISTRATIVOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Pública • Recursos humanos • Coordinación administrativa • Mejoramiento institucional • Desregulación • Disminución de costos de transacción

FUENTE: José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999, p. 351.*

1.4 EL FEDERALISMO EN MÉXICO

El concepto de federalismo deriva del término latino *foedus* (alianza), y alude a un movimiento político en donde el principio del pacto es el fundamento del ordenamiento estatal. El federalismo es esencialmente un esquema de división territorial de funciones en el que coexisten autoridades con diferentes responsabilidades frente al ciudadano, que en todo momento tiene ante sí a un poder público único con autoridades de diversos niveles de gobierno, cada una con obligaciones establecidas específicamente por una norma jurídica.

El federalismo alude a una forma de organización del gobierno y de las relaciones intergubernamentales. Es campo de estudio de la Ciencia Política y en el confluyen aspectos jurídicos, fiscales, financieros, económicos, políticos y administrativos. Con el federalismo se buscan nuevos modelos que permitan mayor descentralización en la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y mejor distribución de responsabilidades.¹⁰

En el Estado federal, los Estados particulares mantienen cierto grado de autonomía. Esta se manifiesta, generalmente, en el derecho a la colaboración en la elaboración y en el cambio de la Constitución, a la participación en la formación de la voluntad del Estado entero (especialmente en la legislación) y en ciertas competencias propias que se reservan exclusivamente para los Estados miembros.¹¹

Con la caída del imperio de Iturbide en 1823, las distintas provincias de México aprovecharon la oportunidad para establecer un gobierno nacional más satisfactorio a sus intereses individuales y comunes. Para el otoño de 1824, un Congreso Nacional Constituyente había promulgado la Constitución que establecía una república federal: los Estados Unidos de México. Sin embargo, la siguiente década fue de extrema tensión para el nuevo estado federal, lo que ocasionó que tal sistema fuera abandonado temporalmente a favor de un gobierno centralizado. Sin embargo, el centralismo demostró su inviabilidad política al encadenar a unas cuantas voluntades las decisiones de un país grande, rico y diverso. Cabe recordar, que el centralismo contribuyó a la separación de Texas y a la guerra, la cual tuvo como costo la pérdida de California, Nuevo México, Arizona y Nevada.¹² Esto, hasta que en 1857 el federalismo fue restablecido en la Constitución de ese mismo año, y desde ese entonces ha permanecido vigente.

Para 1917, el Congreso Constituyente de Querétaro confirmó la vigencia del sistema federal en el artículo 40 de la Constitución, por lo que, tal artículo puede considerarse como el núcleo de nuestro sistema de gobierno. La Constitución, de ese mismo año, menciona la organización de los poderes de los Estados. En el artículo 115, se señala que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su

¹⁰ Miguel Alemán Velazco, *La Revolución Federalista*, Editorial Diana, México, 2004, p. 350.

¹¹ Mario Martínez Silva, *Op. Cit.*, p. 612

¹² *Ibidem*, p. 2.

división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. Esto, complementado por el artículo 116 constitucional ordenando que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. De este modo, los Poderes de Unión y los propios de las entidades federativas actúan como partes integrantes de la Federación en los términos que establece nuestra ley Superior.

En relación con la distribución de competencias entre la Federación y los Estados, nuestra Constitución en el artículo 124 adopta el criterio de que la Federación mexicana surge de un pacto o unión entre dichos Estados, que convienen ceder y delegar facultades a un gobierno central, reservando para sí las que no se otorguen a éste.

Hay referencias explícitas a las facultades de las entidades federativas en los artículos: 3, en el que el Estado asume la impartición de educación gratuita en todo el territorio nacional, a través de los mecanismos que para ello fije la Federación, Estados y Municipios; 17, respecto a la ejecución de justicia, igualmente, por parte de la Federación, Estados y Municipios; 27, que se refiere a la tenencia de la tierra y agua comprendida dentro del territorio nacional y sus límites; 28, donde se definen las funciones exclusivas del Estado, y se prohíben prácticas monopólicas; 40, en el cual el Estado se asume que la voluntad del pueblo es constituirse en una República Representativa, Democrática, Federal compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente con su régimen interior, pero unidos en una Federación; 41, donde se establece que los Estados no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal; 42, cuyo contenido hace referencia a las partes que integran el territorio nacional; 43, donde explícitamente señala a los 31 Estados y el Distrito Federal, como partes integrantes de la federación; 44, en el que da al Distrito Federal la facultad de erigirse como el Estado del Valle de México, en caso de que los Poderes de la Unión y la Capital de los Estados Unidos Mexicanos se trasladen a otro lugar; 73, 74 y 76 que otorgan facultades expresas para el legislativo federal; 89 que señala las facultades expresas del ejecutivo federal; 103, 104 y 105 que indican las facultades expresas del poder judicial de la federación; y 122, que establece la forma de gobierno especial a que se sujetará el asiento de los poderes federales, es decir, el Distrito Federal; esto, por citar algunos de los artículos constitucionales más relevantes.

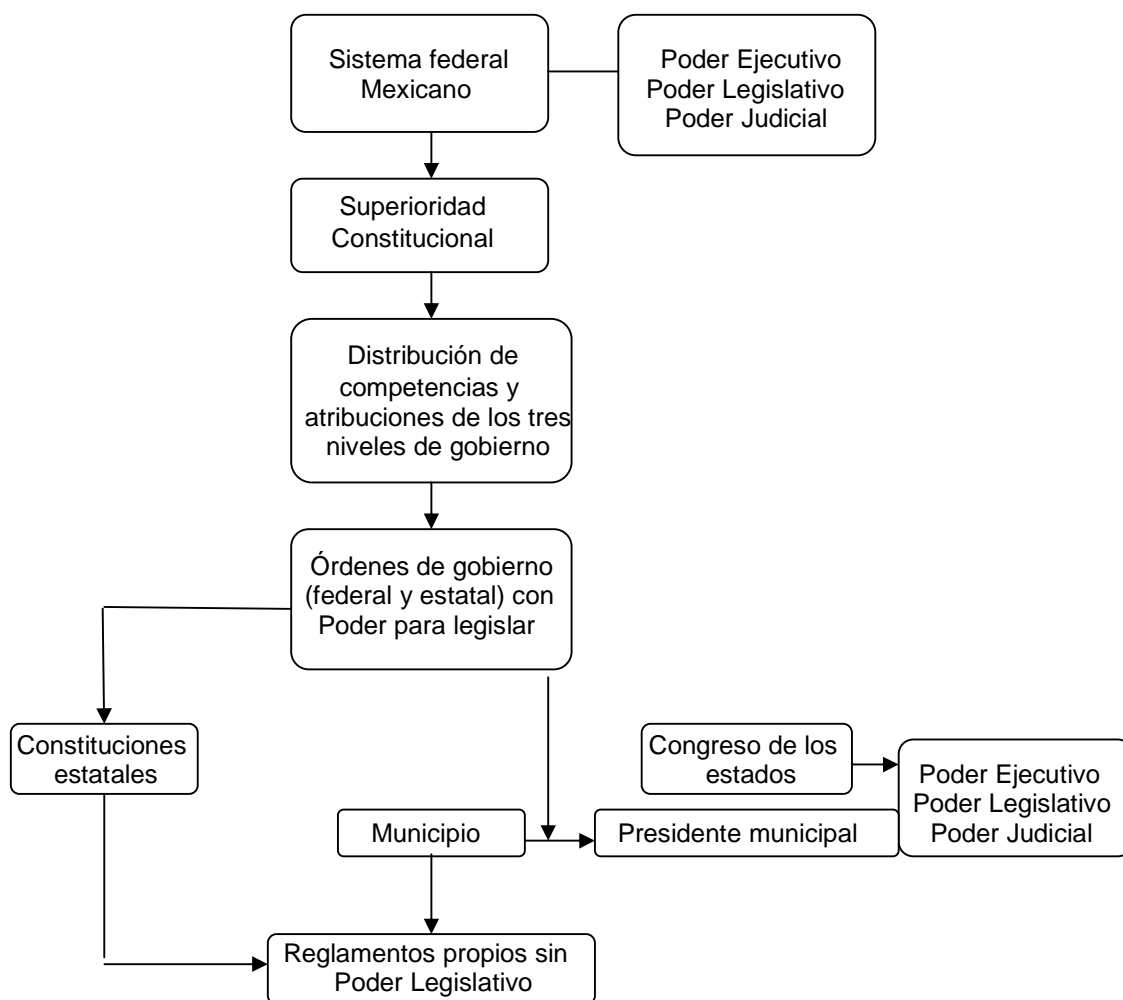
La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es esencialmente la forma en que se organiza el Estado y asume sus responsabilidades frente a los gobernados, formulando jurídicamente sus derechos humanos, sociales y políticos. Y, referente a esto, Miguel Alemán, cita a Emilio O. Rabasa en su obra *Historia de las Constituciones Mexicanas* para exponer la idea, la ideología y el ideal que constituyen nuestra Constitución Política de 1917; del modo siguiente:¹³

¹³ Miguel Alemán Velazco, *Op. Cit.*, p. 3.

- La idea: establecer el orden social mexicano, bajo una Constitución suprema.
- La ideología: el sistema federal.
- El ideal; la democracia.

El pacto federal queda consagrado en la Constitución, otorgando a sus Estados asociados la seguridad de que los poderes de la Unión no tendrán más actividad que la pactada y definida en el texto constitucional. Las constituciones de los Estados miembros, como expresión de la soberanía y autonomía forman parte del orden jurídico del país, que necesariamente deben sujetarse a la Constitución federal. El federalismo mexicano es un régimen formalmente complejo, y presenta muchos de los rasgos del modelo federal anglosajón, al menos en teoría, porque ciertamente en la práctica no tiene plena vigencia.

Esquema 1.1. Organización y jerarquización del sistema federal mexicano



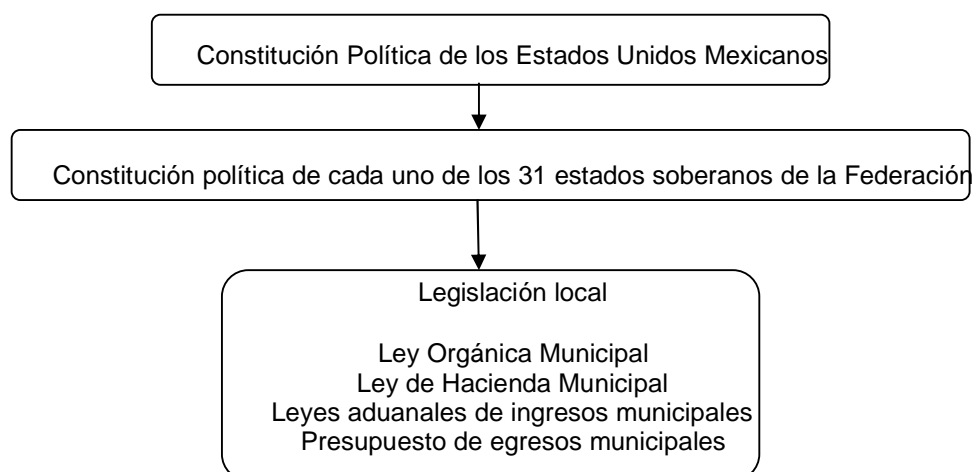
FUENTE: José Ayala Espino, *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999. p. 356.

El esquema anterior, (1.1) muestra, la funcionalidad del sistema federal mexicano, donde los principios fundamentales antes enunciados, como cualesquiera de los que fija la Constitución de la República, deben conectarse lógicamente con el contenido de otros preceptos de igual jerarquía, relacionados en cuanto al objeto específico de regulación, con el fin de procurar una interpretación armónica sobre la aplicación de normas constitucionales.

Por otra parte, la funcionalidad del sistema tiene que ver directamente con leyes específicas que regulan a las distintas instancias que integran el sistema, y estas, al igual que la jererquización dentro del sistema, dependen de la Constitución Federal.

El siguiente esquema muestra la jerarquización de las leyes que rigen al federalismo mexicano, (1.2).

Esquema 1.2. Jerarquización de la legislación



FUENTE: *Ibidem*, p.356.

Dentro del sistema de gobierno federal destacan intereses comunes entre los diferentes órdenes de gobierno que configuran el perfil del federalismo, estos son:

- La planeación nacional
- El desarrollo nacional y regional
- La autonomía financiera y política (la disponibilidad de recursos suficientes para atender necesidades públicas).
- Mayor participación democrática
- Eficiencia administrativa, ahorro de costos e intercambio de servicios

- La facultad de atender desequilibrios regionales en materia de distribución del ingreso

El sistema federal mexicano busca una distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos estatales, aunque no se logre plenamente; asimismo garantiza jurídicamente la protección sobre la existencia y autoridad del gobierno en sus tres niveles. Aunque estos objetivos todavía no se alcancen completamente, en los últimos años ha sido posible avanzar, aunque solo en algunos rubros, mediante una negociación formalmente federal.

El sistema federal permite normativamente que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de decisión y se superen las dificultades reales que supone relacionar las entidades federativas con diferentes intereses, tradiciones y grados de desarrollo económico y social. Actualmente, en México, quedan muchos esfuerzos que hacer para llevar a la práctica el mandato federal de la Constitución, pues desafortunadamente, el federalismo mexicano, coexiste en una estructura central de gobierno que limita el cumplimiento de los principios federales.

El gobierno central ha disminuido la capacidad de acción y decisión de los gobiernos estatales y municipales, aunque jurídicamente son entidades autónomas, las entidades están sujetas a una regulación por parte de la Federación para la toma de decisiones locales, y por tanto, esta misma situación se reproduce entre las relaciones de los Estados y municipios.¹⁴ (El caso del Distrito Federal, como ejemplo).

Las reformas constitucionales mexicanas durante este siglo han generado un sistema en el cual los Estados tienen muy pocas competencias exclusivas, por el contrario, la mayoría de las áreas de política pública tienen una naturaleza concurrente, lo que implica cierto control federal sobre numerosos asuntos. En las materias concurrentes las responsabilidades administrativas comúnmente están a cargo del nivel federal, dejándole un papel muy limitado a los otros ámbitos de gobierno.

1.5 REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Para abordar el concepto de Reforma político-administrativa, utilizaré en primer término, la definición de Reforma administrativa que Alejandro Carrillo Castro, refiere en su obra, *La reforma administrativa en México*, y habla de un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto aquellos considerados coyunturales como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la administración pública en su conjunto.

¹⁴ Miguel Alemán Velasco, *Op. Cit.* p. 358.

En cuanto a la reforma administrativa, podemos decir que es un [proceso](#) de transformación del aparato burocrático del [Estado](#) en sentido pleno, un fenómeno, que algunos autores¹⁵ lo definen de manera macro, y no precisamente esas definiciones fueron las que más resultados trajeron, y por lo tanto, debemos utilizar otras perspectivas.

En referencia a esto podemos, entonces, separar lo que podrían ser:

- Reformas MACRO: se caracterizan por ser globales, de toda la estructura, además de ser inmediatas; "[proyectos](#) generales que proclaman la intención de modificar en su conjunto la administración pública", o
- Reformas MICRO: aquellas realizadas por sectores, desde abajo, en forma gradual; "[procesos](#) de transformación, reformas parciales, y los cambios graduales que van modificando las [organizaciones](#), las [normas](#), los [procedimientos](#), las [actitudes](#) y las valoraciones que conforman la Administración Pública".

Por lo tanto, puede entonces considerarse que la Reforma administrativa es un esfuerzo permanente y sistemático cuyos propósitos son:

- a) Incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones;
- b) Responsabilizar con la mayor precisión posible a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas;
- c) Simplificar, agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites;
- d) Procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores, mediante programas de capacitación y motivación, buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable;
- e) Fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de gobierno para terminar con la insularidad y la falta de coordinación¹⁶

¹⁵ Blanca Heredia, Doctora en Ciencia Política, Profesora/Investigadora del CIDE organizó en 1997 y con la colaboración de otros catedráticos el seminario *Economía política de la reforma administrativa en países en desarrollo: hipótesis de trabajo y un marco para el análisis*. La información del mismo, y los apuntes que sirvieron para la elaboración de algunas ideas del presente apartado sobre Reforma político –administrativa, fueron proporcionados por el prof. Jaime Nárez Armenta, durante el curso de Administración Pública en México.

¹⁶ Mario Martínez Silva, *Op. Cit.*, p. 394

A este respecto, Blanca Heredia conceptualiza tres factores que dominan el diagnóstico sobre la administración pública; a cada uno de los cuales corresponde un modelo de reforma que atiende los problemas respectivos.

Para Heredia, existen tres modelos básicos de reforma administrativa: el de servicio civil, de rendición de cuentas y el gerencial. Teóricamente, varias estrategias de reforma se caracterizan por el predominio de un diagnóstico y un modelo para solucionar los problemas, en la práctica cada modelo combina diversas medidas administrativas.

Podemos hablar de dos niveles de Reformas, siendo las reformas administrativas las de primer nivel; estas se refieren a las que implican cambios dentro de la administración pública o el mismo gobierno, como ya pudimos observar, además de ser estas las más demandadas, pues los cambios en las formas e instrumentos de gobernar las hacen indispensables para el avance administrativo y de gestión

Por lo tanto, dada la anterior exposición, podemos conceptualizar a la Reforma administrativa como un proceso político-técnico de transformación de aptitudes, procesos, procedimientos, sistemas, relaciones y estructuras administrativas con el fin de hacerlos compatibles con planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica.

De acuerdo con la definición anterior podemos decir que la reforma administrativa se enfoca principalmente a la mejora de los procesos administrativos al interior del Estado, lo que conlleva que se deben hacer cambios significativos en las estructuras administrativas, sistemas, procedimientos, etc., para así poder prestar servicios de calidad los cuales cubran las necesidades de la sociedad.

Es este nivel estricto, las reformas en este primer nivel, hoy se manifiestan en privatizaciones, desregulaciones, administraciones públicas compartidas o concesionadas.

La reforma administrativa es resultado de una reorganización que no viene sino acompañada por una reforma social y de persistente decisión sobre la cultura en la sociedad, siendo esta última parte, la que transforma una reforma administrativa en una reforma político- administrativa; que, más que transformarse se complementa, pues mientras que algunos aspectos dentro de la reforma administrativa, son inevitablemente políticos, otros son principalmente administrativos con repercusiones políticas.

Cabe entonces señalar el segundo nivel que es el de la Reforma política misma. Siendo estas las reformas de la relación política entre sociedad y Estado, en particular la forma de elegir a los titulares de los poderes del Estado y las formas como se componen y ejercen los poderes públicos. También las formas de interrelación entre los poderes y niveles de Estado.

Estas reformas conllevan el redimensionamiento del Estado, la reducción de su tamaño, la disminución de su número de empresas, programas, empleados, leyes, gasto, etc., pero es tan bien el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Debido a la inmediata visibilidad de los recortes presupuestarios, personal, programas y empresas públicas, es también el nivel más polémico.

La reforma político-administrativa se justifica en el entendido que no existe administración pública perfecta, y siempre hay lugar para las mejoras, pues cuando una entidad no puede satisfacer las demandas que se le piden, o sea que existe un déficit de gobernabilidad, tal y como el que prevalece en la Ciudad de México, las cosas no se realizan o se hacen de una forma inferior a sus posibilidades potenciales; y aunque en un momento dado pueden cumplir con las demandas inmediatas, se desploma por la presión de demandas extraordinarias o por el surgimiento de sucesos imprevistos. No se puede ajustar a situaciones anormales y falla en la previsión de demandas futuras.

Es importante, además, plantear la separación entre lo que es una Reforma político-administrativa propiamente dicha, de lo que es una Reforma del Estado, ya que esta última es una modificación que reúne a todos los sectores y todos los espectros desde donde puede y debe observarse el Estado (la cual necesariamente e inevitablemente incluye reformas administrativas), y la cual, traen implícitos los siguientes fenómenos:

- Transformación del papel del Estado
- Reestructuración y reducción de su aparato institucional
- Recorte en la dotación de su persona

La Reforma es un proceso difícil y requiere el reconocimiento de la necesidad, la formulación y la factibilidad de correctivos. Para que tengan éxito, las reformas deben ir precedidas o acompañadas de cambios culturales que permitan su asimilación y adaptación, así como también, debe inspirar a sus defensores para sobrepasar el gran número de obstáculos que, con toda seguridad, surgirán, que son desde tipo geográfico, histórico, económico y administrativo, hasta la existencia de élites de poder que por diversas razones, puedan oponerse a una posible reforma. En sociedades turbulentas, donde la cultura está cambiando rápidamente, como en el Distrito Federal, la reforma es indispensable y debe institucionalizarse.

CAPÍTULO 2

HISTORIA Y EVOLUCIÓN POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

SUMARIO

- 2.1. *Primeras Constituciones Políticas Mexicanas y la necesidad de establecer un Distrito Federal: Constitución Política de 1824 y Creación del Distrito Federal*
 - 2.1.1. *Ayuntamiento de México*
 - 2.1.2. *Modificaciones territoriales y estructura del Distrito Federal*
 - 2.1.3. *Constitución Política de 1857 y otros cambios*
- 2.2. *Inicio del Siglo XX: Primer Reforma Constitucional para el Distrito Federal y surgimiento del Departamento del Distrito Federal*
 - 2.2.1. *Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*
- 2.3. *La propuesta de reforma Política del Distrito Federal y la regencia de Manuel Camacho Solís*
- 2.4. *Hacia un gobierno propio y representativo: Reformas Políticas de 1993 y el Plebiscito Ciudadano*
- 2.5. *La reforma política de 1994 a 1996*

2.1 PRIMERAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS MEXICANAS Y LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN DISTRITO FEDERAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1824 Y CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL.

Pese al establecimiento de un sistema federal en 1823, continuaba emanando del centro un inmenso poder político, por lo que cualquier asunto legal, político o administrativo, gravitaba en la ciudad. La capital no tenía rival como centro cultural y educativo; y en general en ningún otro ámbito, por lo que los conflictos por el control de los gobiernos estatal y nacional entre los partidos liberal y conservador no eran de extrañarse.

Uno de los motivos por los que tales conflictos surgieron, se dio desde que 1822, cuando se pusieron a consideración varias posiciones para cambiar de lugar la capital nacional. El 1 de febrero de 1823 un grupo que trataba de destituir a Agustín de Iturbide, emperador de México en este entonces, expidió el plan de Casa Mata para cumplir dicho objetivo, además, en dicho plan se incluía una convocatoria para un nuevo Congreso que tendría la libertad de establecer su residencia en cualquier población o ciudad que eligieran sus miembros.

A mediados de marzo, el imperio de Iturbide, debido a la indiferencia y el desencanto por el comportamiento autocrático de éste, se derrumbó completamente y las provincias separatistas que exigían un sistema federal de gobierno quedaron fragmentadas.

En la edición del 5 de marzo del diario capitalino *Águila Mexicana*, apareció un proyecto de organización de las finanzas nacionales que proponía, como primer paso, que la capital del estado de México se trasladara a Texcoco, y que la ciudad de México y el área circundante se convirtiera en la sede del Distrito

Federal gobernado por los estados y parte de todos ellos; esto, justificado en el entendido de que tales estados reclamaban potestad e injerencia en el Distrito Federal, ya que su creación y mantenimiento correría por su cuenta; y los impuestos y derechos cobrados en el Distrito Federal irían a la Tesorería Nacional. Al día siguiente, 6 de marzo, el Comité Redactor de la Constitución, formado por nueve miembros, presentó un esquema basado en el Acta Constitutiva, que se convirtió en la Constitución de 1824. El artículo 14 concedía al Congreso la facultad de crear y gobernar un Distrito Federal que no excediera una superficie de cuatro leguas. Ninguna capital estatal, sin embargo, podría llegar a ser el Distrito Federal.

El estado de México estuvo de acuerdo sobre la necesidad de crear un Distrito Federal, y el 18 de marzo de 1824 la legislatura estatal giró instrucciones a su delegación congresional para promover el establecimiento de un Distrito Federal fuera de cualquier capital estatal. Las razones que expusieron fueron que sería muy difícil prevenir conflictos sobre jurisdicción política e impuestos, si las autoridades estatales y federales estuvieran en la misma ciudad. El estado de México contribuiría con su parte de compensación al estado que tuviera que ceder el territorio. Las instrucciones también insistían en el mantenimiento de la integridad territorial del estado. De tal manera que el 18 de junio de 1824 el Congreso aprobó el artículo de la Constitución de 1824 que daba facultades al Congreso para fundar un Distrito Federal.

Ahora, el problema era donde se establecería dicho Distrito Federal, por lo que las propuestas no se hicieron esperar y dos de las más relevantes fueron:

- a) Celaya, Guanajuato, alrededor de 270 km. al noroeste de la ciudad de México y,
- b) Querétaro, Querétaro, 210 km. al noroeste

El segundo estado fue el más defendido, argumentándose que los otros estados temían la influencia de los capitalistas de la ciudad de México sobre el gobierno nacional; sin embargo esa opción se descartó con otras tantas argumentaciones tales como los costos de traslado que se requerirían y que en ese momento existían otras prioridades por solventar, pero la defensa más convincente fue argumentada por el doctor Servando Teresa de Mier, de Nuevo León, al señalar que ninguna otra ciudad competía, ni remotamente con las ventajas que ofrecía la ciudad de México, y que por lo tanto, esta debía ser el Distrito Federal. Señaló, para resaltar su punto de vista, que el Distrito Federal rural establecido por el gobierno de los Estados Unidos había sido un fracaso; Washington era solo una villa, y ninguno de los congresistas y burócratas permanecía en la capital más del mínimo necesario cada año.¹

Tras ese debate, el 21 de octubre, un comité especial del Congreso terminó un informe en el que recomendaba la creación de un Distrito Federal que tuviera

¹ Charles William Macune, *El estado de México y la Federación Mexicana, 1923-1835*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 27.

un radio de dos leguas a partir de la plaza principal de la ciudad de México.² El comité señaló que las razones que se expusieron en el debate anterior, habían demostrado claramente que el gobierno nacional debía permanecer en la ciudad de México.

Ahora, la controversia surgía porque el estado de México protestaba por un inminente desmembramiento de su territorio; además de que la información que circulaba sobre tal asunto era escasa y la única idea que podía tenerse de esto era desfavorable, pues se fijaba en el precedente del Distrito de Columbia (E.U.A), esto aunado a la incertidumbre del ¿qué sucedería con los derechos políticos de los habitantes de la gran ciudad de México si fuera gobernada por el gobierno nacional? ¿serían hechos a un lado como sucedió en Washington, D. C.? y aún más, si el gobierno nacional declinaba cambiarse de la ciudad por el costo ¿cómo podrían esperarse que el gobierno del estado de México financiara el cambio?

En cuanto al papel del ejecutivo federal en todo esto, el presidente Guadalupe Victoria y sus ministros se mantuvieron en una posición neutral en la lucha, aun cuando las preferencias del gobierno por el Distrito Federal eran del conocimiento general.

El 30 de octubre de 1824, el artículo primero que declaraba que la ciudad de México era el Distrito Federal, resultó aprobado por votación de 51 contra 32 pero fue rechazado por la legislación del estado por 14 contra 5. De tal forma, después de fuertes discusiones, y a pesar de las vehementes protestas del estado, el Congreso de la Unión nacionalizó, la ciudad de México y la convirtió en Distrito Federal el 18 de noviembre del mismo año.

El Distrito Federal tendría un radio de dos leguas, o aproximadamente 8.4 km., medido desde la plaza principal. Además de la transferencia técnica de esta zona al gobierno federal, poco más se cambió en este tiempo. El gobierno local prácticamente no fue tocado; sin embargo, en lugar del antiguo jefe político, las autoridades federales designarían un gobernador interino para el Distrito Federal. Hasta que se decidiera en cuanto se rebajaría su contribución anual a la federación, el estado de México continuaría cobrando, de todas sus fuentes existentes, los impuestos en el Distrito Federal y seguiría pagando su contribución completa en la forma habitual. El *statu quo* prevalecería en relación al sistema judicial y a los derechos de los residentes de la capital para votar en todas las elecciones locales, estatales y nacionales. Hasta se permitiría al gobierno del estado que permaneciera en el Distrito tanto tiempo como fuera necesario para preparar su nueva residencia y hacer el traslado. El Congreso no tomó ningún acuerdo en relación a los prerequisites exigidos por el estado, excepto para designar algunos comités que estudiaran las contribuciones que pagaría el estado, la indemnización que se le daría, sus derechos políticos y los juzgados.

La ley del Distrito Federal fue publicada en el Diario Oficial el 23 de noviembre, y el oficial del ejército José María Mendivil fue designado gobernador

² *Ibid.*, p. 28.

del Distrito.³ Esto pese a diversos conflictos que ya habían surgido con el estado de México, y los que estaban aún por venir.

Mapa 2.1. EL FEDERALISMO Y EL ESTADO DE MÉXICO



FUENTE: William Charles Macune, *El Estado de México y la Federación Mexicana, 1923-1835*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978. p. 10.

En esta imagen, (mapa 2.1), podemos apreciar la situación geográfica que guardaba el estado de México en 1824, así como la extensión y clasificación de

³ *Ibid.* p. 32.

su territorio antes de la creación del Distrito Federal, misma que fue modificada drásticamente a consecuencia de dicho evento. Ante esta imagen podemos justificar, en parte, el descontento que surgió por parte del estado de México ante la inminente transformación de su territorio y el arrebato de una buena porción del mismo para consignarlo a un Distrito Federal.⁴

2.1.1. Ayuntamiento de México

A pesar de que la Constitución Federal no determinó la estructura de un ayuntamiento, se puede observar que en el año de 1824 funcionó un Ayuntamiento de la Ciudad de México, según registro de las Actas de Cabildo, y sus funcionarios fueron:

Alcalde Primero:	Don Francisco Fagoaga.
Alcalde Segundo:	Lic. Juan de Arce y Echegaray.
Alcalde Tercero:	Don José Ignacio Oropeza.
Alcalde Cuarto:	Don Ventura Prieto.
Alcalde Quinto:	Don Ángel Martínez.
Alcalde Sexto:	Don Juan Cevallos y Padilla.

FUENTE: Elaborado por la autora con base en información proporcionada en la sede del Gobierno del Distrito Federal, México, 2007.

El 24 de noviembre de 1824, siendo Gobernador del Distrito Federal Don José María Mendivil, fue electo Presidente Municipal de México Don Francisco Fagoaga.

Es importante aclarar que para las elecciones municipales de 1824, se continuó cumpliendo lo establecido en la Constitución de la Monarquía Española, derogándose únicamente el artículo 315, como se manifiesta en el Bando Público del Jefe Superior Político Interino de la Ciudad, Francisco Molinos del Campo, fechado el 1º de diciembre de 1823, y que a la letra dice: "El soberano Congreso Constituyente Mexicano ha decretado: Que se suspenda por esta vez el art. 315 de la Constitución que interinamente rige, y preveía la renovación por la mitad de los Ayuntamientos; y que los electores queden en libertad de renovarlos en su totalidad, o de reelegirlos según parezca, en los pueblos en donde no se hubieren ya verificado las elecciones según el antiguo sistema, al recibo de este Decreto".⁵

Otro ejemplo de elecciones indirectas de Ayuntamientos la tenemos en el año de 1829. El Gobernador del Distrito Federal, José María Mendivil, por medio de un Bando Público informó a la ciudadanía del Distrito Federal, la renovación parcial de los Ayuntamientos Constitucionales, eligiendo "los seis alcaldes, ocho regidores últimos y un síndico; y siendo del cargo y responsabilidad de las mismas

⁴ Para una apreciación gráfica de la gráfica de los límites del Distrito Federal y su expansión urbana a partir de 1824 y hasta 1929 remítase al Anexo 1 que se encuentra al final de la presente Tesis.

⁵ Archivo Histórico del Distrito Federal; fondo del Ayuntamiento de México, Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp.8.

corporaciones, cuidar se verifiquen la elección en el mes de diciembre, avisando anticipadamente a los vecinos el día, he señalado el inmediato domingo 6 para el nombramiento de los electores", se determinó que los electores se reunirían el domingo 13 de diciembre, en la sala capitular del Palacio Municipal para hacer el nombramiento de los "seis alcaldes, ocho regidores, y un síndico que deben reemplazarse: y al efecto nombrarán de entre ellos mismos dos escrutadores conforme a lo dispuesto en la ley de la materia".⁶

Con el decreto de la creación del Distrito Federal, este se integró con la unión de varias ciudades o municipios importantes, así como con pueblos y villas. De tal manera en 1824 dio inicio el proceso de división territorial del Distrito Federal.

2.1.2 Modificaciones territoriales y de Estructura del Distrito Federal

La sede de los poderes federales vivió fenómenos políticos generados por los movimientos internos de la sociedad, con base en los criterios de la República Federal o de la República Central, así como en las diferentes ideologías que de ellas emanaron, por eso en el Distrito Federal, su forma de gobierno y territorio tuvieron diversas modificaciones; como sucedió por Superior Orden 20 de febrero de 1837, de acuerdo con lo prevenido en la sexta Ley Constitucional Conservadora del año de 1836, pues fue suprimido el Distrito Federal y su territorio quedó a cargo del Departamento de México, dentro del régimen Centralista.

Así continuó hasta el año de 1846, en que el gobierno llamado "Libertador", encabezado por Valentín Gómez Farías, restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, recobrando el Distrito Federal el carácter que le daba esa Ley Fundamental.

Sin embargo será el 28 de marzo de 1848 cuando el Presidente Interino Manuel Peña y Peña, desde Querétaro, autorizó al Gobernador del Distrito Federal, Juan María Flores Terán, ejercer las funciones que le correspondían.

Otros cambios se dieron en el último período de gobierno de Antonio López de Santa Anna, con el decreto del 16 de febrero de 1854, que ensanchó la extensión que tuvo el Distrito Federal, comprendiendo entre sus límites las siguientes poblaciones: "al norte, hasta el pueblo de San Cristóbal Ecatepec; al noroeste, Tlanepantla; al poniente los Remedios, San Bartolo y Santa Fe; al suroeste, desde el límite oriente de Huisquilucan, Mixcoac, San Ángel y Coyoacán; por el sur, Tlalpan; por el sureste, Tepepan, Xochimilco e Iztapalapa; por el oeste,

⁶ Archivo Histórico del Distrito Federal; fondo del Ayuntamiento de México, Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp.12.

el Peñon Viejo y entre este rumbo y el noroeste y norte, hasta la medianía de las aguas del lago de Texcoco." ⁷

Ese mismo decreto propició la división del Distrito Federal en ocho prefecturas interiores, correspondientes a los ocho cuarteles mayores de la Ciudad de México y en tres prefecturas exteriores:

- La de Tlanepantla al norte,
- La de Tacubaya al occidente, y
- La de Tlalpan al sur.⁸

2.1.3. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1857 Y OTROS CAMBIOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, estableció, en su artículo 46, que solo en caso de que los poderes federales fueran trasladados a otro lugar, en el territorio del Distrito Federal se erigiría el Estado del Valle de México.

Posteriormente, el 6 de mayo de 1861, otro decreto dio al Distrito Federal la siguiente división política:

- I. Municipalidad de México.
- II. Partido de Guadalupe Hidalgo.
- III. Partido de Xochimilco.
- IV. Partido de Tlalpan.
- V. Partido de Tacubaya.⁹

Se prevenía, en el decreto, que el Gobernador del Distrito Federal, que en ese año era Don Miguel Blanco, señalaría las villas, poblaciones y barrios que correspondieran a cada demarcación, oyendo el parecer de los Ayuntamientos. Así, en vista de dicha facultad, a partir del 5 de marzo de 1862, la división territorial del Distrito Federal quedó de la siguiente manera:

- I. Municipalidad de México.
- II. Partido de Guadalupe Hidalgo, con las municipalidades de: Guadalupe Hidalgo y Azcapotzalco.
- III. Partido de Xochimilco, con las municipalidades de: Xochimilco, Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Atocpan, Milpa Alta y Hastahuacán.

⁷ Decreto del 16 de febrero de 1854, Dublán y Lozano, tomo VII, p.p. 49-51.

⁸ *Idem*

⁹ Boletín Oficial del Consejo Superior de Gobierno, p. 200.

IV. Partido de Tlalpan, con las municipalidades de: Tlalpan, San Ángel, Coyoacán, Iztapalapa e Iztacalco.

V. Partido de Tacubaya, con las municipalidades de: Tacubaya, Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.¹⁰

2.2. INICIO DEL SIGLO XX: PRIMER REFORMA CONSTITUCIONAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SURGIMIENTO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Para el año de 1900, (según el censo del 29 de octubre de ese año) la división política del Distrito Federal fue la siguiente:

- | | |
|---|--|
| I. Municipalidad de México. | VI. Distrito de Talpan: |
| II. Distrito de Azcapotzalco:
Municipalidad de Azcapotzalco.
Municipalidad de Tacuba. | Municipalidad de Tlalpan.
Municipalidad de Iztapalapa. |
| III. Distrito de Coyoacán:
Municipalidad de Coyoacán
Municipalidad de San Ángel. | VII. Distrito de Xochimilco:
Municipalidad de Xochimilco.
Municipalidad de Milpa Alta |
| IV. Distrito de Guadalupe Hidalgo:
Municipalidad de Guadalupe Hidalgo.
Municipalidad de Iztacalco. | Municipalidad de Tlaltenco
Municipalidad de Astahuacán
Municipalidad de Tulyehualco |
| V. Distrito de Tacubaya:
Municipalidad de Tacubaya.
Municipalidad de Mixcoac.
Municipalidad de Cuajimalpa.
Municipalidad de Santa Fe. | Municipalidad de Ostotepec.
Municipalidad de Mixquic.
Municipalidad de Atocpan.
Municipalidad de Tláhuac. ¹¹ |

Años después, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 26 de marzo de 1903, dividió el territorio en 13 municipalidades, que fueron: México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa; y con el transcurrir de los años, se realizaron más modificaciones, por lo que, para el año de 1917, cuando se alcanzó el triunfo constitucionalista, la división territorial del Distrito no había cambiado mucho de aquel 1903. Al ratificarse como residencia de los poderes federales el 13 de marzo de 1917, se configuró la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 14 de abril de ese año.¹²

Con base en la Constitución de 1917, el Distrito Federal quedó conformado por las trece municipalidades que se señalaron en el año de 1903; y dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en el año de 1924.

¹⁰ *Idem.*

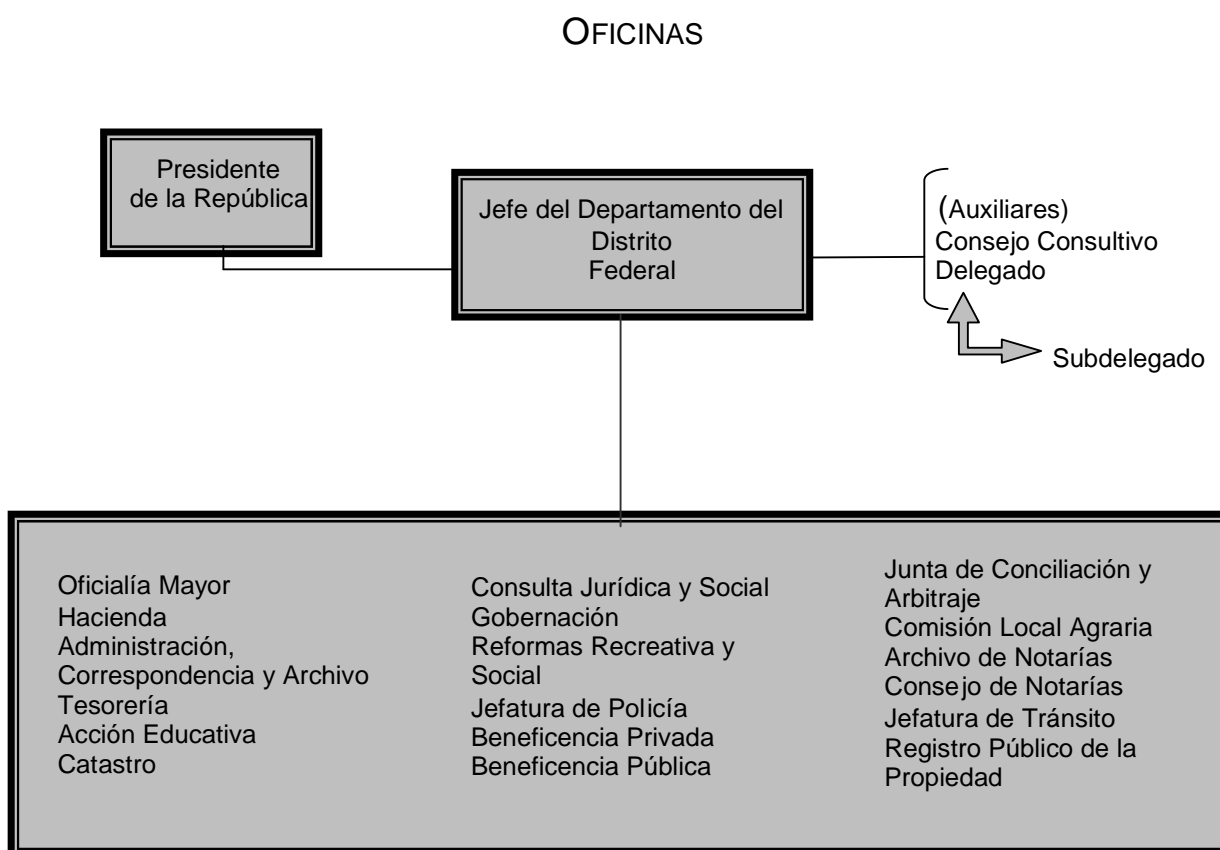
¹¹ Censo del 29 de octubre de 1900.

¹² Dublán y Lozano, tomo XXXV, p.p. 336-357.

En diciembre de 1928 se reformó el artículo 73, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dando nuevas bases para la organización política y administrativa y suprimiendo el sistema municipal en el Distrito Federal, encomendándose el gobierno del mismo al Presidente de la República. El órgano de gobierno creado por la ley orgánica (aprobada en diciembre de 1928 y entró en vigor en enero de 1929), recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal. Las facultades de decisión y de ejecución fueron encomendadas a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, bajo cuya autoridad fueron puestos los servicios públicos y otras atribuciones ejecutivas. El funcionario sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

En el siguiente diagrama, se puede observar la estructura orgánica que guardaba y bajo la cual se creó el Departamento del Distrito Federal:

Diagrama (2.1). ESTRUCTURA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, 1928



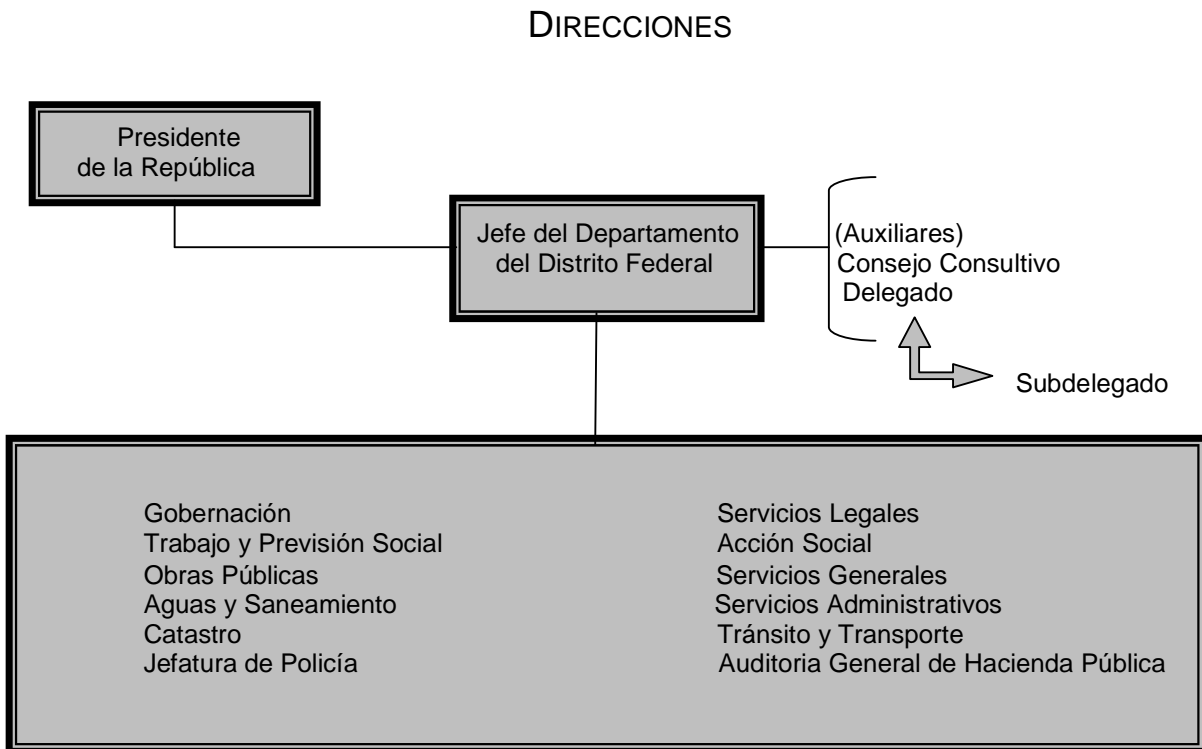
FUENTE: Martín Gabriel Barrón Cruz, Archivo Histórico del Distrito Federal, marzo 2000, con datos extraídos de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1928.

En el artículo segundo de la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales se manifestó que: "El territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y Trece Delegaciones". El artículo tercero indicó que: " El Departamento Central estará formado por las que fueron municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac". El artículo cuarto estableció que: " Las trece Delegaciones serán: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa,. Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac".

Posteriormente, el 31 de diciembre de 1941, se aprobó la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, derogándose la Ley Orgánica anterior, de 1928. El artículo octavo de la nueva Ley manifestó que: "Para los efectos de esta ley, el Distrito Federal se divide:

- a) En la Ciudad de México, y
- b) En las delegaciones que serán: Villa Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Villa Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac; la estructura que guardo el DDF para ese año fue organizada del modo siguiente:

Diagrama 2.2. ESTRUCTURA GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, 1941



FUENTE: Martín Gabriel Barrón Cruz, Archivo Histórico del Distrito Federal, marzo 2000, con datos extraídos de la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales del 31 de diciembre de 1941

Para 1941, el territorio que se denominó sede del Departamento Central, se le llamó Ciudad de México, y desapareció la delegación General Anaya, cuyo territorio se anexó a la Ciudad de México, quedando doce delegaciones en el Distrito Federal. La división territorial establecida en la Ley Orgánica de 1941, se modificó hasta el mes de diciembre de 1970, mediante reformas a dicha Ley.

Una de las reformas más significativas se observa en capítulo II, " Del Territorio", en su artículo décimo: " El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones". De tal manera, lo que fue la Ciudad de México se convirtió en Delegaciones: agregándose Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

2.2.1. Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

Un paso más firme en la modificación de la estructura del gobierno local fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se dio en el marco del complejo proceso de reforma política impulsado de manera obligada durante el gobierno de Miguel de la Madrid. En 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (reformando el Artículo 73 fracción VI de la Constitución) por decreto del 10 de agosto de ese año, como un órgano de representación ciudadana, integrado por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.¹³

La Asamblea de Representantes "se creó con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal".¹⁴

La Asamblea fue el primer órgano eminentemente representativo de alcance local instituido en el Distrito Federal que habría de ser integrado por miembros electos a través del voto universal y secreto de la ciudadanía capitalina. En esta medida, su sola creación significó un importante avance en el restringido sistema de representación de la entidad. En la práctica, la Asamblea ha sido, por una parte, el órgano representativo más avanzado dentro de la estructura política del Distrito Federal, con atribuciones y funciones nunca antes ejercidas por otra instancia de participación ciudadana en la entidad; sin embargo, no obstante su importancia como interventora efectiva de los asuntos de la realidad local, ha sido también un órgano con un escaso nivel de autonomía, jerárquicamente

¹³ Artículo tercero del Decreto del 10 de agosto de 1987.

¹⁴ Cuadernos de la Reforma Política, D.D.F., 1992, p.p. 62-63.

subordinado a la figura presidencial, sujeto al poder discrecional del regente hasta 1994, y cuyas funciones no tocaban los planos legislativos y de decisión.

Por último, mediante la actividad deliberativa que se ha desarrollado en su recinto, ha auspiciado diversas acciones que han contribuido a dar forma e impulsar el proceso de democratización del gobierno del Distrito Federal. En esta medida, éste ha sido sin duda un órgano precursor de la Reforma Política en la entidad.

2.3. LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA REGENCIA DE MANUEL CAMACHO SOLÍS

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, (ARDF, en adelante) fue, sin duda, una medida atinada e indispensable que dio salida inicialmente a dos situaciones apremiantes: la urgencia de abrir la restringida estructura del gobierno del Distrito Federal a la participación ciudadana, y la necesidad de un espacio de contención política y social, ante los numerosos intereses y conflictos generados por la intensa actividad de la gran cantidad de actores sociales que participan en el escenario urbano.

Sin embargo, y pese a lo expuesto en el párrafo anterior, la presencia de la ARDF no fue suficiente desde los años ochenta, pues si bien desempeñó una función política primordial y cubrió un espacio vital, no lograba mantener el equilibrio entre las diversas fuerzas políticas y sociales en el Distrito Federal. Mientras se reformaba la Ley Orgánica y se conquistaban las nuevas instancias de participación ciudadana, entre la década de los setenta y de los ochenta, la Ciudad de México evolucionó hacia nuevas condiciones que transformaron sustancialmente el panorama interno y plantearon enormes retos al gobierno local.

Las nuevas características que adquirió la ciudad de los años ochenta y noventa representaban entonces para cualquier gobierno un enorme reto en términos de dos cuestiones fundamentales: el logro y la manutención del equilibrio político entre las distintas fuerzas manifestadas en la ciudad, y el abrir un cauce efectivo a la gestión pública de las demandas. Uno y otro, elementos fundamentales para garantizar el funcionamiento de la metrópoli.

En este marco, en la segunda mitad de los ochenta, el problema del gobierno del Distrito Federal dejó de plantearse sólo en función de la apertura de espacios participativos y de la posibilidad de incidir en la toma de las decisiones; fue la estructura de gobierno y el tipo de gobierno ante una nueva realidad lo que pasó a ser en este terreno el tema central de análisis y discusión.

La fuerte presencia de la ciudad metropolitana en el contexto de la realidad del Distrito Federal planteó problemas de primera importancia en lo relativo al asunto del gobierno y la gobernabilidad: ¿qué se gobierna, la ciudad o la entidad?; ¿cómo se integra al gobierno de la entidad el gobierno de una ciudad que rebasa

sus contornos?; ¿cómo plantear la posibilidad de un gobierno metropolitano? Y, es estos términos, ¿cómo pensar en la reforma del gobierno local?¹⁵

Éstos, fueron asuntos que formaron parte de la política instrumentada por el regente salinista, Manuel Camacho Solís (1988-1993), quién al respecto afirmaba:

“La ciudad tiene muchos problemas, todos problemas imaginables; pero la ciudad sigue teniendo aún ventajas, atractivos y, desde luego, posibilidades. A pesar de todas las restricciones, la calidad de sus servicios públicos es, en promedio, mayor a la de casi todas las ciudades de la República. Todo lo que hay, es necesario reconocerlo, es algo que hemos logrado con el esfuerzo acumulado de generaciones, por eso lo tenemos que aprovechar, mantener y cuidar...Sin querer dramatizar, pero sin dejar de reconocer la magnitud y la calidad de los problemas que tenemos, nos parece que la ciudad vive ese momento histórico, en el cual aún es posible tomar decisiones correctivas de las cuales dependerá, en un ya no muy lejano futuro, su viabilidad.”¹⁶

La plataforma programática que presentó Manuel Camacho ante la ARDF en abril de 1989 se sustentaba en tres ideas fundamentales con respecto al tratamiento de los asuntos de la capital: en primer lugar, a pesar de todos los problemas en los que estaba sumida la Ciudad de México, se consideraba que ésta tenía posibilidades, es decir, no era espacio agotado, sin salidas y sin soluciones, en segundo lugar, lo que se trató entonces, fue tomar decisiones correctivas para recuperar lo perdido y hacer su funcionamiento viable; en tercer término, se proponía llevar todo esto a cabo sobre la base de construir una mejor relación del gobierno con la sociedad y cambiar enfoques y políticas.

El punto de partida de la política camachista lo constituyó un enfoque en cierta medida optimista y de orientación positiva; cabe mencionar, también en el plano general, la adopción del *enfoque metropolitano* para la atención de aquellos problemas del valle de México que trasciendan las fronteras del Distrito Federal y que, por manifestarse en territorio mexiquense, competan igualmente al gobierno del Estado de México. Para una serie de acciones en torno a problemas tales como el transporte, el agua, la contaminación, el drenaje, la basura y la seguridad pública se planteó una estrategia permanente de coordinación entre los gobiernos de las dos entidades.

Sobre estas bases el programa de Manuel Camacho se centró en nueve puntos: I. Acciones de control y ordenamiento del crecimiento de la ciudad; II: Reorganización del transporte público; III. Esfuerzo excepcional de gobierno y sociedad para reducir la contaminación del aire; IV. Nueva política de agua, rescate del Ajusco y regeneración de Xochimilco; V. Mejora de equilibrios sociales, vivienda, suelo, servicios públicos, cultura y deporte; VI. Empleo; VII. Reorganización de las finanzas públicas; VIII. Seguridad, mejor policía,

¹⁵ Lucía Álvarez Enríquez, *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998, p.120.

¹⁶ Véase intervención de Manuel Camacho ante la ARDF el 16 de abril de 1989, en *Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, (actualmente Asamblea Legislativa del Distrito Federal), año 1, Segundo Periodo Ordinario, I Asamblea, núm 2.

procuración de justicia más efectiva y honestidad en los tribunales; IX. Recuperación del centro histórico y de los símbolos de la ciudad.¹⁷

A estos puntos se agregó en la misma ocasión otra definición de la estrategia política del periodo camachista que constituiría posteriormente el marco para la reforma política: la adscripción expresa a los principios republicanos y la consolidación y ampliación de la democracia en la capital, así como de las condiciones que la hacen posible. Camacho afirmó al respecto:

“Nuestra responsabilidad es gobernar para fortalecer los consensos, moderar las desigualdades y afianzar los valores que nos unen; es gobernar para democratizar la Ciudad de México.”¹⁸

Uno de los logros más visibles fue, sin duda, el saneamiento de las finanzas públicas de la capital. Como consecuencia de la reforma fiscal instrumentada durante esta administración, aumentó la recaudación de impuestos, las transferencias de la Federación se redujeron considerablemente y, por primera vez en la historia moderna del país, la Ciudad de México se volvió autosuficiente y dejó de estar subsidiada por el resto de las entidades.¹⁹

Por otra parte, a fin de hacer a la Ciudad de México una urbe más competitiva se impulsaron diversas medidas decisivas en lo que a la orientación de las funciones de la urbe se refiere, para hacer más productivo y rentable el espacio urbano, medidas, que paralelamente lograron atraer una mayor inversión privada para la capital en cuanto a infraestructura, lo que coadyuvó en la introducción de un importante giro hacia la privatización en materia de servicios, tales como salud, educación, vivienda, transporte y comunicaciones.

Probablemente los resultados de las elecciones locales de 1991, donde el PRI logró recuperar la capital después de haber perdido en 1988 las dos curules en el senado, algunas diputaciones y algunos puestos en la ARDF, puedan servir de indicadores de cierto consenso alcanzado, a pesar de todo, por la administración de Manuel Camacho.

La propuesta en torno a la reforma política del Distrito Federal fue sin duda, un acierto de esta regencia, la que se merece mencionarse por su influencia en el proceso de transformación del gobierno del Distrito Federal, y por la importancia que representa para la vida política capitalina; además de que Manuel Camacho logró llamar la atención de los grupos de poder político en México no simplemente por sustentar el cargo de regente capitalino si no por haber puesto a consideración y haber efectuado muchas acciones a favor de la ciudad y no solo a favor de su carrera política, dentro de lo que se puede mencionar, como se venía haciendo desde tiempo atrás.

¹⁷ *Ibid*

¹⁸ Manuel Camacho, *Op. Cit.*

¹⁹ Lucía Álvarez Enríquez, *Op. Cit.* p. 122.

2.4. HACIA UN GOBIERNO PROPIO Y REPRESENTATIVO: LA REFORMA POLÍTICA DE 1993 Y EL PLEBISCITO CIUDADANO.

El tema de la reforma política estuvo presente en el discurso camachista desde el inicio del periodo y fue planteada como una de las prioridades de la regencia. Sin embargo, fue hasta marzo de 1992, durante la comparecencia de Manuel Camacho, cuando se lanzó por primera vez la propuesta ante la Asamblea de Representantes.

En esa ocasión se expusieron básicamente los lineamientos y propósitos generales de la reforma, y quedó sentado desde entonces que ésta buscaría trascender el ámbito estrictamente electoral y tendría como objetivo la discusión en torno al viejo anhelo de formar un gobierno propio para el Distrito Federal. Los lineamientos giraron en torno a temas tales como: a) lograr acuerdos con los partidos para proponer nuevas formas de representación política compatibles con las características federales del régimen capitalino; b) la definición de un nuevo tipo de relación entre la ARDF y las cámaras de Diputados y Senadores; c) el desarrollo de nuevos mecanismos de participación ciudadana, orientados principalmente a la intervención de la ciudadanía en los asuntos del gasto público y los planes de desarrollo urbano, y d) la realización de una reforma en tres ámbitos prioritarios: el judicial, la seguridad pública y la administración de la ciudad.

La propuesta de reforma fue acompañada desde el inicio con la convocatoria para la realización de un periodo previo de audiencias públicas, que tendrían por objeto involucrar a la ciudadanía en la discusión y hacerla partícipe en la formulación de la propuesta. Pero, previamente, fue convocada por Camacho la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, integrada únicamente por representantes locales de los partidos políticos, con el fin de establecer una serie de acuerdos preliminares en función de la Reforma. Los temas de discusión más relevantes en esta ocasión pueden sintetizarse en cuatro puntos:²⁰

- a) si el Distrito Federal debe ser tratado como una entidad federativa igual a los otros estados de la República;
- b) si el Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la Federación, pero manteniendo aparte una circunscripción más reducida que funcione como sede de los poderes de la Unión;
- c) si para que el Distrito Federal sea convertido en una entidad más de la Federación en los mismos términos del resto de las entidades los poderes federales deben ser trasladados a otro lugar; y
- d) si se forma una asamblea legislativa local o un congreso propio del Distrito Federal.

En torno a estos puntos se vertieron una enorme cantidad de argumentos a favor y en contra, donde la propuesta de creación del estado 32 o Estado del

²⁰ Lucía Álvarez Enríquez, *Op. Cit.* p. 124

Valle de México, aunada a la demanda de elección directa de las autoridades capitalinas y a la transformación de la Asamblea de Representantes en órgano legislativo local, fueron posiciones que lograron en un primer momento cierto consenso, convocado por los liderazgos del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En tanto, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo firme su postura en contra de estas iniciativas, y a favor de buscar la reforma aceptando la particularidad del Distrito como capital federal, lo que suponía dejar de lado el tema de la transformación de su calidad jurídico-política ante la Federación.

Sin embargo, las diferencias y debates partidistas contribuyeron a afinar posturas y a lograr consensos para definir lo que serían los cuatro temas centrales para la estructuración de la agenda de discusión de las audiencias, mismas que darían a su vez la pauta para los puntos particulares de los distintos componentes del proyecto definitivo. Estos puntos se ocuparon de las siguientes cuestiones:²¹

1. Formas de gobierno y derechos ciudadanos;
2. Hacienda pública y aspectos económicos y financieros;
3. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios, y
4. Procuración y administración de justicia.

Como resultado se obtuvo una amplia gama de opciones para la integración del gobierno local del Distrito Federal, esto como resultado de la nutrida asistencia a las audiencias de numerosas personalidades del mundo político e intelectual, lo que dio lugar a la confrontación de una gran diversidad de ideas y enfoques entorno a los temas propuestos. Podemos considerar que las propuestas estaban bien encauzadas y eran precisas, por lo que en general, presentaban un alto grado de viabilidad, además de que estas propuestas, no había sido planteadas en términos de retransformaciones que trascendieran a la propia estructura de gobierno, sino en función a la modificación de ésta y sobre la base de los condicionantes estructurales que entrañaba el gobierno capitalino.

De manera paralela, un grupo de asambleístas de distintas filiaciones asumió la iniciativa de convocar de forma independiente, esto es, en calidad de ciudadanos, a un plebiscito, que se llevó a cabo el 21 de marzo de 1993. El objetivo de dicho ejercicio era, de acuerdo con sus convocantes, el de “someter a la opinión pública las alternativas de Reforma Política del Distrito Federal”²², para lo cual se formularon tres preguntas básicas encaminadas a indagar acerca de la opinión ciudadana al respecto. Las preguntas planteadas fueron las siguientes:

²¹ Lucía Álvarez Enríquez, *Op. Cit.* p. 125

²² Convocatoria al segundo plebiscito ciudadano sobre la reforma política en el Distrito Federal, México, diciembre 15, 1992.

1. ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?,
2. ¿Está usted de acuerdo en que el Gobierno del Distrito Federal sea electo por voto universal y secreto?,
3. ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con poder legislativo propio?

Lanzada la convocatoria y expuestas las preguntas, el grupo promotor buscó el apoyo y la adhesión de autoridades, ciudadanos y partidos. La respuesta fue heterogénea: el regente se manifestó por el respeto a la iniciativa sin otorgar o negar el apoyo; el partido oficial, por su parte, rechazó con firmeza la propuesta; el PRD manifestó abiertamente su simpatía y ofreció el apoyo a la realización del proceso; en tanto que en el PAN se esgrimieron internamente posturas opuestas que lo llevaron a mantener una posición neutral de simpatía, pero sin mostrar un apoyo explícito.

El proceso se desarrolló básicamente en tres etapas: a) la del proceso previo a la realización de las votaciones; b) la de la jornada electoral; y c) la del procesamiento de los resultados.

Para la primera etapa se conformó un Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano que contó con la presencia de un grupo plural de políticos, empresarios, intelectuales, artistas y miembros de organizaciones civiles, esta se encargó de la logística para el evento, así como de asegurar la participación ciudadana en tal acontecimiento, sin embargo la propaganda y la difusión se llevó a cabo en condiciones desfavorables, debido al desacuerdo de algunos partidos con su realización y a la falta de apoyo de las autoridades y de los medios. Bajo estas circunstancias, la propaganda y su difusión se apoyaron principalmente en las organizaciones populares y por medio del trabajo voluntario.

En esta primera etapa se constituyó también el Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito, con la misión expresa de cuidar la imparcialidad de la consulta y la pluralidad de los comités distritales, así como de fungir como instancia observadora con facultades para hacer recomendaciones en torno a los mecanismos de la organización del evento.²³ El gobierno capitalino se hizo presente financiando la impresión de las boletas y enviando a observadores a las casillas el día de la votación. Para la segunda etapa, se contó con la participación de voluntarios que fungieron como representantes de casilla, como observadores, como vigilantes del evento y como coordinadores. Se logró establecer 2 840

²³ El Consejo se instauró en febrero de 1994 y estuvo coordinado por Federico Reyes Heróles. Véase Carlos Hernández, Luz Elena Arceo y Elizabeth Regish, “La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (diciembre, 1992-abril, 1993)”, en *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 2, FCP y S-UNAM, enero-marzo, 1994, p.131.

casillas en los 41 distritos del Distrito Federal y se logró convocar la participación electoral de 331 180 votantes.²⁴

Se pudo garantizar la presencia de un observador en cada casilla y de otro en cada comité distrital. Por otra parte, la jornada se desarrolló sin contratiempos importantes y sin incidentes que alteraran o perturbaran el orden, por lo que podemos considerar que fue un evento transparente y pacífico.

En la tercera etapa, el conteo quedó básicamente en manos de la fundación Rosenblueth²⁵ y los resultados finales, considerados como oficiales, fueron los emitidos por esta fundación. Las cifras definitivas son las que podemos observar a continuación:

Cuadro 2.1. Resultados del plebiscito ciudadano 1993					
	Sí	No	Nulo	Abstencionismo	Totales
Preg. 1	221 598 66.9 %	100 335 30.3%	4 228 2.28%	5 206 1.57%	331 267
Preg. 2	280 676 84.8%	42 738 12.9%	3 785 1.14%	3 792 1.15%	330 991
Preg. 3	278 631 84.3%	43 581 13.2%	3 725 1.13%	4 658 1.41%	

FUENTE: Lucía Álvarez Enríquez, Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura, UNAM, México, 1998, p. 208.

La escasa participación de los ciudadanos en la votación es un dato innegables, que muestra la resonancia que logró el plebiscito entre la población local, pues la población sufragante representó una mínima proporción de la que se encontraba empadronada (alrededor de 4 millones 853 mil)²⁶.

No obstante, del total de la votación, de todo el proceso anterior derivó la propuesta oficial para la Reforma Política del Distrito Federal, presentada por Manuel Camacho en abril de 1993 ante la II Asamblea de Representantes.

En el planteamiento de la reforma se proponía, en esencia, que “La Ciudad de México sea Distrito Federal, capital de la República y sede de los Poderes, que tenga un gobierno representativo, republicano y democrático, que la Asamblea de Representantes sea el órgano local de representación política facultado como órgano legislativo, y que la capital tenga un estatuto de gobierno propio que sea expedido por el Congreso de la Unión”.²⁷

Por principio se previó que las modificaciones con respecto a la ARDF comenzarían e instrumentarse en 1994 y los cambios más profundos en la

²⁴ Carlos Hernández, *Op. Cit.* p. 137.

²⁵ Lucía Álvarez Enríquez, *Op. Cit.* p. 208

²⁶ Carlos Hernández, *Op. Cit.* p. 137.

²⁷ Manuel Camacho, “La reforma democrática de la ciudad de México”, en Textos, vol. 2, núm. 11, 1993, publicación mensual de la Fundación DF-Cambio XXI, México, mayo, 1993, p. 24.

estructura de gobierno, así como el nombramiento del jefe de gobierno, se efectuarían hasta 1997.

La iniciativa fue aprobada en la Cámara de Diputados en el mes de septiembre del mismo año en que fue presentada, y quedó sentado que entraría en vigor a partir de 1997. Según los acuerdos, los cambios que se consolidarían en este último año serían los siguientes:

1. Establecimiento de un gobierno propio que estaría a cargo de los Poderes de la Unión
2. El nombramiento de un Jefe de Gobierno del Distrito Federal que sería seleccionado por el presidente de la República de entre los candidatos del partido que obtenga la mayoría en el proceso electoral de ese periodo para los escaños de la Asamblea de Representantes (esto supone la restricción de las facultades del Ejecutivo Federal en este ámbito y que los ciudadanos del Distrito Federal decidan en las urnas qué partido quieren que gobierne la capital).
3. Establecimiento de tres órganos de gobierno: la Jefatura de Gobierno, la Asamblea de Representantes y el Tribunal de Justicia.

La pretensión era que esta estructura permitiera, por primera vez, que el Distrito Federal tuviera un gobierno propio muy semejante al resto de las entidades federativas. Tal gobierno contaría con: a) un Jefe de Gobierno designado por elección indirecta y, en esta medida, independiente del Ejecutivo Federal, lo cual se acerca mucho al poder ejecutivo estatal; b) una Asamblea de Representantes con atribuciones ampliadas²⁸, que fungiría como un Poder Legislativo local, y c) un Tribunal Superior de Justicia, con magistrados propuestos por la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, y ratificados por la Asamblea, lo que se asemeja al Poder Judicial de los estados.

Entre los cambios más relevantes que se plantearon para esta primera etapa destaca la expedición del Estatuto de Gobierno, sin embargo, acerca del desarrollo de esta iniciativa y de sus implicaciones no nos detendremos en este espacio, dado que a ello se hará referencia explícita en el capítulo siguiente del presente trabajo.

Los alcances de la propuesta camachista introdujeron, sin duda, modificaciones de gran relevancia y afectaron estructuras y mecanismos que permanecían vedados al cambio; sin embargo, la transformación propuesta presentó también importantes limitaciones y no logró tocar fondo en algunos aspectos sustanciales, el establecimiento de un “gobierno propio”, pero a cargo de los poderes de la Unión, por ejemplo es una medida que dejaba intacto el

²⁸ Las nuevas atribuciones de la ARDF se referían entonces básicamente, a cuestiones tales como: aprobación anual de egresos, revisión de cuenta pública, expedición de su propia Ley Orgánica, expedición de leyes orgánicas del Tribunal de Justicia del D.F. y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, presentación de iniciativas de ley al Congreso de la Unión, entre otras. Véase Manuel Camacho, “La Reforma democrática...”, *Op. Cit.*

problema de la construcción de un verdadero poder local y de la delimitación de facultades entre éste y el poder federal; la introducción de una fórmula para la elección del regente a través de la intervención indirecta del Poder Ejecutivo Federal era, igualmente, un mecanismo que impedía en buena medida el ejercicio de los derechos ciudadanos y admitía la preservación de la tan conflictiva y criticada presencia del presidencialismo en su más clara expresión en la entidad.

Con las consideraciones anteriores, se puede valorar la propuesta camachista de 1993 como una iniciativa de suma importancia que abrió la puerta para iniciar en forma un auténtico proceso de reforma en la entidad y que, en esta medida, sentó las bases para una transformación radical de la estructura tradicional del gobierno local.

2.5. LA REFORMA POLÍTICA DE 1994 A 1996

En los años posteriores a la presentación de la propuesta de Manuel Camacho, el proceso de la reforma política ha seguido un tortuoso camino, ha continuado suscitando intensos debates y ha experimentado también algunos cambios con respecto al planteamiento inicial.

El primero de los acuerdos que se instrumentó después de la etapa inicial fue el referido a la elección de los Consejos Ciudadanos. La creación de estas instancias había sido planteada en el marco de la Reforma como un nuevo órgano de representación ciudadana que fungiera como instrumento de intermediación entre la ciudadanía y las delegaciones políticas.²⁹ Entre los atributos que les fueron conferidos destacan la evaluación, la discusión, y la presentación de propuestas en torno a los programas presentados por las delegaciones con respecto a los asuntos de la ciudad o de sus propias jurisdicciones. En esta medida, no se trata de instancias destinadas a fungir en alguna medida como órganos de gobierno o administración sino básicamente como espacios de intervención ciudadana con funciones de supervisión y formulación de propuestas.

El proceso para la elección de estos Consejos había sido previsto para el mes de junio de 1995; sin embargo, dadas las características de la coyuntura en que este proceso debía ser convocado (momento crucial en el desencadenamiento de la crisis económica posterior a las elecciones de 1994), se convirtió, él mismo, en un punto de negociación por parte del partido en el poder.

En efecto, pese a la mayoría alcanzada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones federales, las condiciones generadas por la crisis restaron fuerza y popularidad al partido oficial, lo que fue un poderoso y determinante factor que condujo a los dirigentes de este partido a buscar a toda costa la postergación de la elección de los Consejeros Ciudadanos.

La primera carta de negociación con los partidos de oposición propuesta por el PRI en este contexto fue el ofrecimiento de la elección directa del Jefe de

²⁹ En julio de 1994, el Congreso de la Unión aprobó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y, entre otros asuntos, se acordó también en esta fecha la elección de consejeros ciudadanos para junio de 1995.

Gobierno capitalino. Pero la propuesta no prosperó, dado que las fuerzas opositoras advirtieron los motivos de la estrategia y se negaron a posponer más la reforma. La negativa condujo entonces al PRI a acudir a sus recursos tradicionales y éste, haciendo uso de su oposición mayoritaria en el Congreso, impulsó lo que fue la primera reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal que había sido aprobado en 1994.

Mediante esta reforma, el partido oficial logró excluir a los partidos políticos de la contienda electoral prevista para la formación de los Consejos Ciudadanos, a través de introducir en la Ley de Participación Ciudadana, que regularía la elección de los consejeros, una cláusula que restringe la participación de los partidos en estas elecciones y cancela la posibilidad de que éstos postulen candidatos propios. De esta manera, el PRI encaró su primera gran contienda en el proceso, y logró evitar entrar en la competencia con los otros partidos en los momentos en que su hegemonía se encontraba debilitada.

La reforma del Estatuto en este sentido significó una medida con importantes repercusiones, que trastocaron considerablemente el desarrollo del proceso. Con el argumento de que los Consejeros Ciudadanos habían sido concebidos originalmente como instancias esencialmente ciudadanas y no partidarias, los partidos políticos fueron impedidos de participar y este hecho propició una gran movilización para estas elecciones.

Por otra parte, el proceso estuvo impregnado de deficiencias y desaciertos, pues no tuvo una difusión adecuada y por lo tanto se generó desconcierto y apatía entre la ciudadanía, lo que se reflejó en un nivel muy bajo participación.

Después de la elección para Consejos Ciudadanos las negociaciones en torno a la reforma política reorientaron el rumbo, pues el solo hecho de que a instancias del PRI se hubiera abierto la posibilidad de impulsar la elección directa del regente colocó a esta añeja demanda de la ciudadanía capitalina en el centro de la negociación, y las energías de los partidos políticos fueron canalizándose en esta dirección.

Desde ese entonces, pospactos y acuerdos partidarios, así como los establecidos en función de la reforma con otros grupos organizados de la sociedad (organizaciones no gubernamentales principalmente), se orientaron en gran medida a agrupar fuerzas, instrumentar estrategias y buscar el acceso a posiciones favorables para participar en la contienda electoral prevista para 1997, en todos los casos con la intención manifiesta de obtener la administración del Distrito Federal.

En este marco, se firmó un acuerdo entre el PRI, el PAN y el Partido del Trabajo (PT) en febrero de 1996 al que denominaron *Compromiso Político Formal*, que trató sobre 27 puntos fundamentales relativos a las modificaciones necesarias para el régimen jurídico del Distrito Federal, y constituyó uno de los avances más sustantivos en materia de formación de consenso interpartidario en la vida política local.

Los 27 puntos de este *Compromiso* se concentraron en propuestas y acuerdos en torno a cinco temas centrales: 1) La elección directa del gobierno del Distrito Federal; 2) La ampliación de las atribuciones de la ARDF y su conversión en un órgano legislativo que, entre otras cosas, intervendría en el nombramiento de los servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial locales, emitiría el estatuto de gobierno y elaboraría una ley electoral propia de la entidad; 3) El establecimiento de formas de participación y consulta ciudadanas directas como las que en otro tiempo habían sido reconocidas, a saber: plebiscito, referéndum y consulta popular; 4) La elección indirecta de los delegados, y ³⁰ 5) El establecimiento de un sistema de coordinación con las zonas conurbadas.

No obstante que los acuerdos iniciales para este *Compromiso* habían sido pactados entre el PRI, el PAN y el PT, al final fueron avalados por el PRI, el PRD y el PT en la firma de las conclusiones de la Mesa Central de la Reforma Electoral en febrero de 1996. El PAN se retiró del acuerdo, poniendo en cuestión el consenso conquistado.

La Reforma Política del Distrito Federal es un asunto en el que han podido observarse logros tangibles y avances sustanciales, pero es sin duda también un asunto en proceso, que como se mencionó antes ha significado un tortuoso camino y representa enormes retos de negociación y acuerdo.

El 26 de julio de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, la Ciudad capital pasó a ser una “entidad federativa” y el 15 de noviembre de 1994, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea se constituyó como órgano de gobierno local, junto al jefe del Distrito Federal y al Tribunal Superior de Justicia. Así, con la ampliación de facultades, la Asamblea de Representantes se reestructuró renombrándose como Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En 1996 el presidente Zedillo anuncia una reforma política “definitiva”, no obstante, se trató de una reforma más que tuvo la característica de ser condensada por todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión. En ella, se estableció por fin el voto universal, directo y secreto para el jefe de gobierno. El artículo 122 constitucional que nace de esta reforma deja a la capital con una serie de candados para el ejercicio del gobierno que en vez de fortalecerlo y dotarlo de una estructura fuerte y autónoma para enfrentar los retos de gobernabilidad en el Distrito Federal, establece reglas que lo debilitan y lo hacen dependiente de la buena voluntad de los poderes federales.

Con las reformas que en 1996 se introdujeron a ese artículo, el Jefe de Gobierno perdió facultades en relación con el gobierno de la Ciudad. En primer lugar ya no nombra al regente, sólo conserva la prerrogativa de proponer al senado quién debe sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de una remoción del mismo. Tampoco aprueba o remueve al Procurador General de Justicia, no nombra a quien está al mando de la fuerza pública, ni ejerce el control

³⁰ Memoria del foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal, evento que se llevó a cabo el 20, 21 y 22 de junio de 2001.

de ésta en este territorio. ¿Cuáles fueron los avances?: La reforma de 1996 motivó dos reformas al Estatuto de Gobierno de la Ciudad (noviembre de 1996 y diciembre de 1997), que afectaron las reglas en la materia.

Si desde 1928 y hasta 1997 la Ciudad de México estuvo gobernada por regentes nombrados por el Presidente de la República. A partir de esta fecha se reconoció la jefatura de Gobierno, elegido de forma democrática, por votación universal, secreta y directa en 1997, porque la reforma política de 1996 que ciudadanizó los organismos electorales también prefiguró la estructura de un gobierno propio autónomo para el Distrito Federal.

CAPÍTULO 3

NATURALEZA, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

SUMARIO

- 3.1 *La naturaleza jurídica del Distrito Federal: Artículos 43, 44 y 122 constitucionales.*
- 3.2. *“El descubrimiento de un sistema que no se había ensayado en México”: El Departamento del Distrito Federal*
 - 3.2.1. *La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1970 y la nueva organización administrativa del Distrito Federal*
 - 3.2.2. *La figura del Jefe de Departamento del Distrito Federal*
 - 3.2.3. *Balance de la estructura orgánica del DDF*
- 3.3. *La reforma política de 1994 a 1996 y la nueva organización del Gobierno del Distrito Federal (1994): El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal*
- 3.4 *De las contradicciones encontradas en la naturaleza jurídica del Distrito Federal*

3.1 LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL: ARTÍCULOS 43, 44 Y 122 CONSTITUCIONALES.

En la Ciudad de México, como es bien sabido, concurren dos caracteres: es asiento de los poderes federales y capital de la República. Tal circunstancia ha implicado un régimen jurídico particular que es necesario analizar para la cabal realización del presente trabajo, dicho análisis conviene efectuarse en el marco de una reforma político-administrativa que deberá incluir modificaciones a la organización y facultades de los órganos de Gobierno acordes con las exigencias y necesidades actuales de la comunidad ciudadana, equilibrando al mismo tiempo su peso político en cuanto sede de los Poderes Federales.

Siendo que el objetivo de este capítulo 3 es el analizar la naturaleza de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, así como su estructura y funciones para hacer un balance general de los alcances que tiene y retos que debe resolver, es importante abordar el recurrente tema del estatus jurídico-político del Distrito Federal; y, la importancia de este tema radica en que en dicho estatus se cimienta la existencia del Poder Ejecutivo Capitalino.

Por lo tanto, para exponer dicho estatus, me he apoyado en la intervención del Lic. Ignacio Marván Laborde¹, hecha durante el Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal², mismo que se realizó en el año 2001. En dicha intervención, el Lic. Marván toca tres aspectos fundamentales:

Primero: cuáles son las características constitucionales básicas del Distrito Federal, cómo está definido en nuestra Constitución y cuáles son sus principales características.

¹ El Lic. Ignacio Marván Laborde, en el año 2001, fungía como coordinador de la carrera de Ciencia Política y Relaciones internacionales en el *CIDE*.

² Evento que se llevó a cabo el 20,21 y 22 de junio del 2001.

Segundo: Un breve repaso sobre las razones históricas del régimen especial de gobierno para este territorio, y

Tercero: el estado actual de los temas que históricamente han estado en debate y sus perspectivas.

Sin embargo, solo me referiré sobre el primer punto, pues ya he agotado el aspecto histórico del Distrito Federal en el capítulo anterior, y en cuanto al tercer aspecto, este, sin dejar de ser sumamente enriquecedor en cuanto a los demás generales del tema de Reforma Política en el Distrito Federal, no aporta información relevante para el tema que expondré en esta sección que es la cuestión de la naturaleza del Poder Ejecutivo local.

Entrando a la cuestión jurídico-política del Distrito Federal, en primer lugar, el Lic. Marván señala tres artículos constitucionales que definen las características básicas del Distrito Federal. Podemos encontrar menciones a lo largo de la Constitución al Distrito Federal algunas veces equiparándolo a un Estado, en otras diferenciándolo, pero finalmente los tres artículos fundamentales que nos definen las características del Distrito Federal son el 43, el 44 y el 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 43 señala que las partes integrantes de la Federación son los estados de –enumera todos los estados y sin punto y coma ni mucho menos- y el Distrito Federal³.

Se establece en el artículo 44 que la Ciudad de México en el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

Y el 122 no se refiere tanto al Distrito Federal en sí mismo, sino a las bases de gobierno en esa entidad, en ese territorio que es el Distrito Federal, y señala explícitamente que: el gobierno estará a cargo de los poderes federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Distrito Federal.⁵

Veamos entonces algunos elementos. Constitucionalmente el Distrito Federal es una de las 32 entidades integrantes de la Federación. Esto queda claramente establecido en el artículo 43; es un estado y puede modificarse su territorio en caso de traslado de la sede de los poderes federales, porque esto también nos dice el artículo 44. Es un estado y está sujeto a un régimen especial de gobierno, de acuerdo con el 122 constitucional.

Habría que buscarle más elementos en la Constitución, pero la realidad también le impone otra característica especial a su gobierno: no la del gobierno especial por la relación con la federación, sino que en el gobierno del Distrito Federal se fusionan, por su naturaleza jurídica y sobre todo por su naturaleza netamente urbana, de los niveles estatal y municipal de gobierno.

³ Intervención del Lic. Ignacio Marván Laborde, en “Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal”, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2001, p. 131.

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

Tanto en la Asamblea Legislativa como en el ejecutivo central se cuenta con funciones propias de un gobernador, hay funciones propias de un presidente municipal, y funciones de naturaleza política a favor de la Federación. Pero ésta no es la naturaleza, la particularidad jurídico-política del Distrito Federal.

Sin embargo, y luego de la exposición anterior, podemos señalar dos elementos de este estatus jurídico-político del Distrito Federal como particularidades de suma importancia.

1. La primera frase del artículo 44 dice: la Ciudad de México es el Distrito Federal. Antiguamente, la Ciudad de México estaba en el Distrito Federal, pero no era el Distrito Federal. La Ciudad de México era uno de los municipios, diferentes a lo largo de la historia. La última vez que hubo municipios eran 13, que estaban dentro del Distrito Federal. A partir de la Reforma de 1992-1993, precisamente por las características del crecimiento urbano, entre otras, se equipara el término de Ciudad de México a Distrito Federal.

2. Creo que es importante señalar las restricciones, las contradicciones e incluso los contrasentidos que hay en el artículo 122 en el régimen especial de gobierno de la Ciudad de México, que simple y sencillamente está mal hecho.

Decir “gobierno a cargo de los poderes federales y de los órganos locales”, es simple y sencillamente un contrasentido. En materia de gobierno representativo, en materia de gobierno electo, en materia de responsabilidades políticas, no hay concurrencia. La gente elige, y sabe quién es el responsable. No elige concurrentemente y repartiendo responsabilidades.

Entonces, es absolutamente un contrasentido decir que el gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial del Distrito Federal. Si está a cargo de los poderes locales, es porque ha existido una previa elección de estos, pero no puede estar al mismo tiempo a cargo de ambas partes.

Por otro lado, los poderes federales conservan la potestad legislativa originaria. Es decir a diferencia de las entidades federativas, la Asamblea no puede legislar para todo lo que esté expresamente dado a la Federación sino a la inversa. Entonces, originariamente, las potestades legislativas son de los Poderes Federales y no de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: la no aprobación de la deuda pública, la remoción política del ejecutivo y atribuciones de nombramiento y mando en materia de seguridad también quedan en manos de los Poderes Federales.

Dentro de este esquema de gobierno especial, el Distrito Federal tiene una autonomía restringida en la organización de su régimen anterior.

Ninguno de nuestros estados es soberano. Nuestros estados tienen una autonomía en el régimen interior, y restricciones muy importantes, mucho más

importantes que en otros sistemas federales, establecidas entre otros artículos en el 115, 116, 117 y 118. El Distrito Federal tiene restricciones adicionales.

El Distrito Federal también está excluido del poder revisor de la Constitución. Es decir, no participa en el proceso de discusión y aprobación de las reformas constitucionales, en la aprobación de las reformas constitucionales, de la misma forma como el legislativo de los estados.

Y, sin importar el peso que tiene el Distrito Federal en la economía nacional, queda a la discrecionalidad de la mayoría del Congreso la asignación de fondos presupuestales relativos a estados y municipios, es decir, no tiene certidumbre jurídica de que los fondos que se aprueben para estados y municipios van a favorecer también al Distrito Federal. Depende de la mayoría del Congreso si quiere dárselos o negárselos.

Esas son las características jurídico –políticas del Distrito Federal. Y luego de exponerlas y analizarlas podemos destacar que no hay razones constitucionales, no hay razones jurídicas, ni principios de derecho inherentes al federalismo que obliguen que la sede de los poderes federales tenga un gobierno especial, y, a este respecto, Marván Laborde señala que, “éstos no son principios de derecho: son sencillamente razones tanto políticas como económicas. Y a lo largo de nuestra historia como Distrito Federal han variado estas razones y se ha venido acomodando o reformando este régimen de gobierno especial”.⁶

3.2 “EL DESCUBRIMIENTO DE UN SISTEMA QUE NO SE HABÍA ENSAYADO EN MÉXICO”: EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Para hablar de la estructura político-administrativa que guardaba el Departamento del Distrito Federal desde su creación en 1929, es importante hacer una breve exposición acerca de lo que es un departamento administrativo, cuales son sus funciones, su estructura, y sus limitantes, y de este modo entender porque el Distrito Federal operó como un departamento administrativo por poco más de 60 años.

El constituyente de 1917 creyó haber encontrado en los departamentos administrativos, una forma de organización eficiente para atender algunos ramos de la administración pública, y lo llamó: “El descubrimiento de un sistema que no se había ensayado en México”.⁷

Por lo tanto, de acuerdo con la definición de Serra Rojas, bajo la denominación de “Departamento administrativo” la legislación administrativa mexicana conoce de ciertos órganos inferiores dependientes unas veces de direcciones y otras funcionando de forma unitaria, pero dentro del régimen centralizado. También señala que, a diferencia de estos organismos administrativos inferiores, el constituyente, creó los departamentos administrativos, a los cuales llamó la ley anterior “Departamentos de Estado”.

⁶ Lic. Ignacio Marván Laborde, *op cit*, p. 133.

⁷ Diario de los Debates...T. II, pág. 345, citado por Andrés Serra Rojas, en Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 2004, p. 617.

La actual ley orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 1, 2 fracción II y siguientes vuelve a la denominación de “Departamentos administrativos”, con lo cual se apega a las disposiciones constitucionales, artículos 90 al 93 de la misma.

Podría decirse que se procuraba que la función de los departamentos administrativos fuese únicamente la de prestar al público un buen servicio en el ramo que se les encomendaba, y cualquier cuestión de tipo político quedaba relegada; e incluso considerada como algo pernicioso para el cabal funcionamiento de la institución.

La evolución de los departamentos administrativos fue rápida pues casi a la par de estos, fueron creadas las Secretarías de Estado; algunas fueron creadas para cumplir con objetivos específicos y con denominación de Secretaría desde su creación, y algunas otras fueron departamentos administrativos transformados en Secretarías.

Una de las diferencias más destacadas que podemos señalar entre una secretaría y un departamento administrativo es acerca de las facultades de cada una de ellas, pues mientras que las secretarías contaban con atribuciones políticas, que en sí eran funciones político-administrativas; como señalé en el párrafo anterior, un departamento administrativo se veía limitado a funciones meramente administrativas. Y, un punto de coincidencia entre ambos, es en cuanto a que el Secretario de Estado y los jefes de Departamento, deben refrendar los actos del Presidente, ya que sin ese requisito de forma, dichos actos no serán obedecidos. (Artículo 92 constitucional).

En cuanto a las jerarquías, la secretaría ocupa una jerarquía más elevada en el orden administrativo que el departamento administrativo, pero ambos dependen directamente del Presidente de la República, para un desenvolvimiento directo y técnico de sus funciones.

La lucha permanente entre los adeptos del constitucionalismo y las facciones opositoras se expresó en la Ciudad de México en constantes conflictos entre las distintas instancias del poder local: el gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los cabildos. Por otra parte, las afanosas luchas por el control de los ayuntamientos que se desataron entre las dos grandes centrales obreras (Casa del Obrero Mundial y Confederación Regional Obrera Mexicana), y entre éstas y otras fuerzas políticas en el seno de la ciudad, dieron lugar a una fuerte inestabilidad, a la dispersión de atribuciones y a una pérdida de control por parte del gobierno local.⁸

El desorden en lo político repercutió inevitablemente en lo administrativo y en los asuntos financieros; las disputas por el poder acentuaron las insuficiencias de los ayuntamientos, quienes incapaces de regular el fisco y de dar respuesta a las necesidades de mantenimiento e infraestructura propiamente urbanas. Los servicios públicos en la ciudad eran muy escasos y

⁸Lucía Álvarez Enríquez. *Op. Cit.*, p. 92

las condiciones generales de la urbe acusaban un palpable deterioro.

En otro orden, los conflictos entre las facciones políticas propiciaron confusión en las atribuciones de los distintos órganos gubernamentales y originaron en muchos casos duplicidad en las funciones de las distintas instancias, poniendo al descubierto la ausencia de una Ley Orgánica que limitara con precisión las atribuciones correspondientes a cada una de ellas.⁹

Entre otras cosas, y como consecuencia de estas situaciones se originó una iniciativa para revocar oficialmente el régimen municipal y de centralizar el poder de la capital del país a través de la creación del departamento del Distrito Federal (DDF). Al respecto, en un discurso, el entonces presidente Álvaro Obregón, expresó:

“Los hechos han demostrado que la organización municipal en el Distrito Federal no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del Distrito Federal de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público”.¹⁰

El 28 de agosto de 1928 la iniciativa se concretó en la reforma a la fracción IV del artículo 73 constitucional, a través de la cuál se suprimió el régimen municipal para el Distrito Federal y se estableció que el gobierno local quedaba directamente a cargo del Ejecutivo Federal, quien lo ejercería a partir de esa fecha por intermedio del DDF.¹¹

La Ley Orgánica, además establecía la división del Distrito Federal en una jurisdicción central: la Ciudad de México, formada por los anteriores municipios de México, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac y una parte de Iztapalapa; y por trece delegaciones políticas: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac.¹²

En cuanto a la organización de los Departamentos, el artículo 15 de la ley orgánica dispone: *“Al frente de cada departamento administrativo habrá un jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, Oficialía Mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamento administrativo, regirá lo dispuesto en*

⁹*Ibidem*

⁵⁵ Diario de debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, julio-agosto, 1928.

¹¹ Lucía Álvarez Enríquez, *Op. Cit.*, p. 93

¹² Para ampliar la información sobre la Ley Orgánica de 1928, así como de sus reformas hasta antes de 1970, y la estructura orgánica del DDF, ver el capítulo 2, apartado 2.2: *Inicio del Siglo XX: Primer Reforma Constitucional para el Distrito Federal y surgimiento del Departamento del Distrito Federal*, de la presente tesis.

el Segundo párrafo del artículo anterior". Los jefes de departamento dependen del Presidente de la República y tienen facultad para refrendar sus actos.

Sin embargo y pese a la idea con que se concibieron, los departamentos administrativos primeramente creados, fueron integrándose en Secretarías, y hasta 1997, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sólo reconocía un Departamento: el Departamento del Distrito Federal, y hasta antes de las Reformas iniciadas en 1993, podía leerse de la siguiente manera:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 44:

Al Departamento del Distrito Federal corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Atender lo relacionado con el Gobierno de dicha Entidad en los términos de su ley orgánica, y
- II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

3.2.1. LA LEY ORGÁNICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1970 Y LA NUEVA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

En el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1970, se publicó el decreto de la nueva "Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal". A continuación expongo los artículos más relevantes de dicha ley.

En el capítulo primero nos informa del sistema de gobierno para el Distrito Federal.

Artículo Primero.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base 1ª. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República quien lo ejercerá, de conformidad con las normas de organización y funcionamiento contenidas en esta ley, por conducto del Jefe de Departamento del Distrito Federal.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el propio Presidente de la República.

A cargo de las Delegaciones del Distrito Federal estarán los delegados, nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del titular del Ejecutivo Federal.

Artículo tercero.- En el ejercicio del Gobierno del Distrito Federal, el Jefe del Departamento será auxiliado en el desempeño de sus funciones por tres Secretarios Generales, uno de los cuales deberá ser Licenciado en Derecho, y se denominarán "A", "B" y "C", respectivamente; un Oficial mayor, un Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, Delegados, Sub-Delegados y por los demás órganos que determine esta ley.

Artículo Cuarto.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 73, fracción VI de la Constitución, corresponde al Congreso de la Unión la facultad de legislar

para el Distrito Federal.

El capítulo segundo se refiere al territorio, y me permito transcribir los artículos 9 y 10, y aunque estos rubros no son el tema central de este trabajo, se mencionan a fin de despejar posibles dudas o corroborar datos anteriores:

Artículo Noveno.- Los límites del Distrito Federal son fijados por los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1989, expedidos por el Congreso de la Unión, ratificando los convenios celebrados con los Estados de Morelos y México, respectivamente.

Artículo Décimo.- El Distrito Federal o ciudad de México se divide para los efectos de esta ley, y de acuerdo con sus características demográficas, sociales y económicas, en dieciséis delegaciones denominadas como sigue: Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtemoc y Venustiano Carranza.

3.2.2. LA FIGURA DEL JEFE DE DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

En la Ley Orgánica del Distrito Federal, que se promulgó el 31 de diciembre del mismo año, ya dentro del gobierno de Emilio Portes Gil¹³, se estableció también que el órgano central, a través del cual el presidente ejercería las funciones gubernativas y administrativas de la entidad, formaría parte de la administración federal, y estaría presidido no por un gobernador sino por un jefe del Departamento, quien a su vez sería designado y removido por el presidente de la República.

Los principales objetivos de la ya mencionada reforma de agosto de 1928, a la fracción IV del artículo 73 del Distrito Federal, eran la supresión invariable del régimen municipal en el Distrito Federal, además de la centralización del poder en la capital del país. Se estableció también que el Jefe del Departamento del Distrito Federal estaría apoyado por un consejo consultivo general y por los consejos consultivos de cada delegación.

Esta reforma fue definitiva para el gobierno del Distrito Federal, en tanto éste fue en realidad sustituido por un órgano centralizado, (DDF), que realizaría funciones preponderantemente administrativas, despojado de las funciones políticas en sentido estricto. Una condición semejante fue conferida en los hechos al titular del Departamento, al carecer de toda autoridad política y reducir sus funciones a las de un alto funcionario administrativo.

Las nuevas disposiciones representaron cambios radicales en la condición política de la entidad en una doble dirección en el campo de su vida

⁵⁸ Álvaro Obregón fue asesinado el 17 de julio de 1928, pero la iniciativa de reforma del gobierno del D.F. había sido enviada por él a las cámaras, para su aprobación en su calidad de candidato reelecto en vías de tomar posesión, antes del asesinato, y fue sólo hasta el gobierno de Manuel Ávila Camacho cuando fue aprobada.

interna; al desaparecer los ayuntamientos y quedar sujeta la elección de regente al Ejecutivo Federal, los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos se vieron drásticamente afectados en los asuntos de la participación política y en las condiciones de representatividad. A partir de esta fecha, la participación de la ciudadanía estuvo limitada prácticamente al ámbito federal: a la elección presidencial y a la de los diputados y senadores del Congreso de la Unión.¹⁴

En cuanto a su determinación interna, ésta fue igualmente afectada al aumentar la facultad del gobierno federal para intervenir directamente en los asuntos de administración y gobierno de la entidad. Las nuevas disposiciones supusieron la eliminación del tan extensamente debatido asunto de la coexistencia de los poderes, en la medida que en los asuntos locales lo que prevalecería la autoridad del gobierno federal.

De tal suerte, el primer regente designado fue José Manuel Puig Casauranc, quien tomó posesión el 1° de enero de 1929.¹⁵ Al finalizar este año se podía hablar ya de la constitución de una estructura administrativa central en el DDF.

Las características que asumió el órgano de gobierno del Distrito Federal desde 1928 son, en términos generales, las que prevalecieron a hasta 1994. Algunos aspectos tanto de su estructura interna como de sus funciones han sufrido cambios en el transcurso de los cerca de 70 años que constituyen su trayectoria, pero los fundamentos básicos que el dieron origen permanecen.

El proceso de reforma política que se ha impulsado en la entidad en el periodo de 1994-2006, ha abierto por primera vez la posibilidad de instrumentar cambios más sustanciales y de dar una nueva orientación, principalmente en el rubro político, a las funciones, y a los mecanismos operativos dentro de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, específicamente, al Jefe de Gobierno capitalino.

A fin de ubicar las características de la estructura general es importante precisar que el gobierno del Distrito Federal ha detentado siempre un doble carácter político y administrativo; y en este marco los rasgos y funciones de este, se han regido desde su creación por dos instrumentos normativos primordiales: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, hasta 1997 que fue relevada por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo Estatuto que rige actualmente.

Para 1929, de acuerdo con lo que se mencionó antes, la fracción VI del artículo 73 constitucional establecía que el Poder Ejecutivo en la entidad lo ejerce el presidente de la República por intermedio del Jefe de Departamento del Distrito Federal, a quien tiene la facultad de nombrar y remover libremente. El regente del DDF se auxilia para sus funciones de las secretarías, las

¹⁴ Esta restricción prevaleció, como se ha expuesto en el capítulo 2 del presente trabajo, hasta 1986-1987 con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

¹⁵ Lucía Álvarez Enríquez, *Op. Cit.*, p. 94

delegaciones y de la Procuraduría General de Justicia, a cuyos titulares, a su vez, nombra y remueve también de manera voluntaria.

El ejercicio del Poder Ejecutivo y la designación de los funcionarios correspondientes se realizan de manera vertical, en línea descendente desde el presidente de la República hasta los funcionarios adscritos a las delegaciones. Según las disposiciones originales, los puestos de representación se asignan por nombramiento y no está contemplado que en este procedimiento intervenga la voluntad ciudadana.

CUADRO 3.1. JEFES DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

AÑO	REGENTE
1929	José Manuel Puig Casauranc
1930	Crisóforo Ibáñez
1930	Lamberto Hernández Hernández
1930	Enrique Romero Courtade
1931	Lorenzo L. Hernández
1932	Vicente Estrada Cajigal
1932	Enrique Romero Courtade
1932	Manuel Padilla
1932	Juan G. Cabral
1932	Aarón Sáenz
1935	Cosme Hinojosa
1938	José Siurob
1939	Raúl Castellanos
1940-1946	Javier Rojo Gómez
1946-1952	Fernando Casas Alamán
1952-1966	Ernesto P. Uruchurtu
1966-1970	Alfonso Corona del Rosal
1970	Alfonso Martínez Domínguez
1971-1976	Octavio Senties Gómez
1976-1982	Carlos Hank Gonzáles
1982-1988	Ramón Aguirre Velázquez
1988-1994	Manuel Camacho Solís
1994	Manuel Aguilera Gómez
1994-1997	Oscar Espinosa Villarreal

FUENTE: Elaborado por la autora con base en información proporcionada en el Archivo Histórico del Distrito Federal, México, 2007.

3.2.3. BALANCE DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL DDF

A lo largo de más de cuatro décadas, el gobierno del Distrito Federal logró consolidar una estructura básica y una serie de atributos y funciones que constituyeron sus pilares fundamentales e instauraron una forma peculiar de “ejercicio de la dominación”. Hasta hace relativamente poco tiempo, esta estructura se mantuvo vigente e imprimió un sello particular a la práctica política en el Distrito Federal.

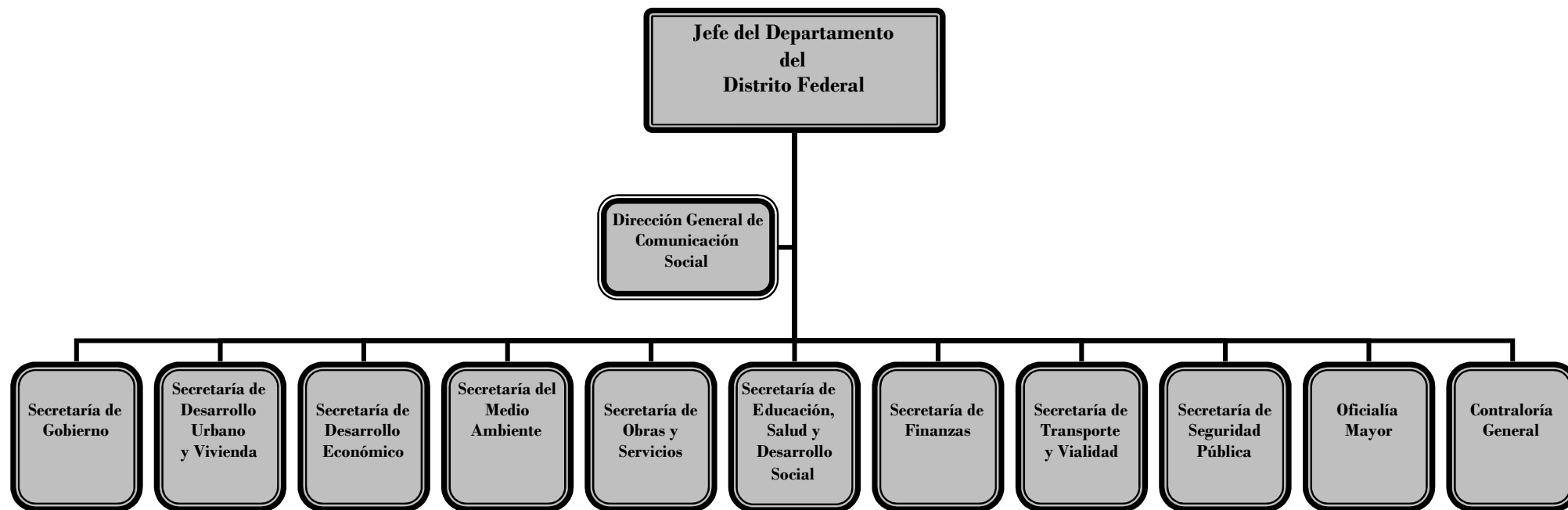
Una apreciación global del DDF y sus funciones permite sintetizar las características de este peculiar gobierno en dos niveles: uno referido a la estructura y las funciones internas, y el otro, a lo que constituye propiamente el régimen de gobierno. Con respecto al primer nivel, se trata de una instancia

con rasgos verticales, estructurado jerárquicamente de manera subordinada, en línea recta y descendente, desde el regente hasta los funcionarios menores; opera de manera burocrática y carece de instituciones efectivas y órganos de intermediación. Se trata de una instancia de índole monolítica, con una orientación político-ideológica básica, con una estructura cerrada y auto-referida que no da cabida a la diferencia ni a la disidencia y cuya política estuvo siempre estrechamente ligada a la política del partido oficial. Por desgracia para el Distrito Federal, este siempre ha estado vinculado y teñido según sea el color del partido que detenta el poder en la entidad; la relación DDF-PRI ha sido uno de los principales condicionantes del Gobierno del Distrito Federal desde hace poco más de 10 años; y, actualmente no puede desligarse y despolitizarse de la influencia del PRD en el Distrito Federal. Por último, es una instancia internamente compuesta por funcionarios designados y carentes de sustento social, con atribuciones de carácter operativo y que no gozan de la capacidad de intervención en la toma de decisiones con respecto a la definición de las políticas locales sustanciales.

En referencia al segundo nivel, al no cumplir las funciones gubernativas básicas y no constituir un poder local en un sentido estricto (por la falta de comicios para designar funcionarios), el DDF nunca se consolidó como un órgano de gobierno, la influencia presidencial en la conducción y la capacidad de decisión relega a esta instancia a un lugar de segunda importancia , que asume un carácter delegado, y que constituye, en este sentido, un órgano, más que ejecutivo, instrumental, que pone en práctica y vigila el cumplimiento de las disposiciones gubernativas del presidente de la República referidas al ámbito local. Derivada de esta condición, el DDF ha sido en los hechos una instancia básicamente administrativa y de control, que ha circunscrito sus funciones a la administración de los problemas locales, la gestión de las demandas, el control y la contención de las fuerzas políticas y sociales, así como a la construcción artificial del consenso. No obstante, el carácter eminentemente administrativo del DDF no impidió que el modelo de gestión instrumentado por su intermedio se caracterizara siempre por un alto nivel de politización de las demandas, que provenía de la simbiosis DDF-PRI, con base en la cual se armó el modelo. En el organigrama que se muestra más adelante, podemos observar la Estructura Orgánica Básica del Departamento del Distrito Federal, (organigrama 1.1), misma que prevaleció durante todo el tiempo que opera el multicitado departamento administrativo.

El carácter no representativo que asumió el Departamento desde su creación lo conformó, finalmente, como una instancia eminentemente autoritaria en dos dimensiones: es, por una parte, un órgano que sexenalmente se conforma y opera a través de la instrumentación de decisiones tomadas en los restringidos círculos de las altas esferas del poder político, sin la mediación

ORGANIGRAMA 1.1. ESTRUCTURA ORGÁNICA BÁSICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL



FUENTE: Elaborado por la autora con base en información extraída de Lucía Álvarez Enríquez en Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura, UNAM, México, 1994.

de la consulta a la ciudadanía; por otra parte, en términos de su estructura, es un órgano que no contó hasta 1970 con genuinas instancias de participación ciudadana. En este sentido, el Consejo Consultivo, como se ha mencionado, no constituyó una posibilidad efectiva de participación y representación ciudadana, ya que en tanto restringió sus funciones a las de órgano de colaboración incondicional con el regente capitalino, y sus miembros pudieron ser electos por la ciudadanía únicamente hasta que dicho Consejo fue reformado durante el gobierno de Luis Echeverría, esto sin olvidar que ningún miembro escapaba o era ajeno a las influencias de un partido oficial.

En otra perspectiva, el carácter no representativo del gobierno del Distrito Federal lo condenó desde su origen a ser una instancia carente de legitimidad, necesitada de recurrir a la construcción artificial del consenso mediante mecanismos alternos de sujeción y de poder. Éstos constituyeron los medios que permitieron construir los pilares efectivos de sustento político y social del gobierno local.

3.3 LA REFORMA POLÍTICA DE 1994 A 1996 Y LA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y EL JEFE DE GOBIERNO

El Poder Constituyente Permanente aprobó reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos para proporcionar un nuevo marco de la organización política de la capital de la República¹⁶. Posteriormente, el Congreso de la Unión aprobó y expidió un ordenamiento para regular todos aquellos aspectos del nuevo esquema de gobierno¹⁷.

Podemos señalar como antecedente histórico de este ordenamiento, una serie de implicaciones meramente políticas, con un marcado estilo del partido que detentaba el poder en esos años, (1993-1994) ya que la puesta en práctica de los acuerdos pactados en 1993¹⁸ no podía efectuarse sin conflicto, dado que a cada paso el poder hegemónico se vislumbró amenazado, al tiempo que las fuerzas políticas de oposición vieron por primera vez en la historia de la entidad, la posibilidad de fortalecerse y consolidar una oposición dentro de la estructura del poder local, y como actualmente podemos constatar, no se equivocaron.

Para la reforma política de 1993 en el Distrito Federal, en una primera etapa destacó la expedición del Estatuto de Gobierno que, entre otras cuestiones, regiría:

- 1) La distribución de facultades y competencias de los poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y de sus órganos de gobierno;
- 2) Las bases para la organización y las atribuciones de los órganos de gobierno locales;
- 3) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

¹⁶ Decreto del 21/X/93 publicado en el Diario Oficial de la Federación del mismo mes.

¹⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26/VII/1994.

¹⁸ Ver apartado 2.5. Hacia un gobierno propio y representativo: La reforma política de 1993 y el plebiscito ciudadano dentro del capítulo 2 del presente trabajo.

- 4) Las bases para la administración pública local, y
- 5) Las bases para la integración por elección de un consejo de ciudadanos, el cual tendrá como función intervenir en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de programas referidos a la administración pública local.

De tal suerte, el estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de julio de 1994, durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari, posteriormente, en octubre del mismo año, se reformó para dar cabida a los lineamientos que habría de contener con respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal como figura de elección directa. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal encuentra su justificación jurídica en el Artículo 122 constitucional, inciso A, sección III; donde se manifiesta la expedición del mismo como responsabilidad del Congreso de la Unión. Y esta atribución es solo una de las varias que posee el Congreso de la Unión, respecto al Distrito Federal, mismas que se encuentran plasmadas en este mismo inciso del Artículo en cuestión.

Empero, en el inciso C, del mismo Artículo, se señalan las bases a las cuales se ha de sujetar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y estas son:

- a) Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa
- b) Base Segunda. Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- c) Base Tercera. Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal.
- d) Base Cuarta. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común.
- e) Base Quinta. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, con perfiles muy propios, es en términos singulares, una constitución local para que la sede conjunta del gobierno federal y del gobierno local involucren la supervivencia y el mejor funcionamiento del Distrito Federal. Aunque para ello es necesaria la adecuación de ciertos artículos. Esta integrado por seis títulos y 145 artículos y esta clasificada en los siguientes rubros:

- **Título Primero.** Disposiciones generales, integrado por 15 capítulos.
- **Título Segundo.** De los Derechos y Obligaciones de Carácter Público:
 - Capítulo I.** De los Derechos y Obligaciones de los Habitantes, integrado por 4 artículos.
 - Capítulo II.** De los derechos y obligaciones de los ciudadanos, integrado por 4 artículos.

- **Título Tercero.** De las atribuciones de los poderes de la Unión para el Gobierno del Distrito Federal:
 - Capítulo I.** Del Congreso de la Unión, integrado por 5 artículos.
 - Capítulo II.** De la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrado por 3 artículos.
 - Capítulo III.** Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, integrado por 4 artículos.
- **Título Cuarto.** De las Bases de la Organización y Facultades de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal:
 - Capítulo I.** De la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, integrado por 6 artículos.
 - Sección I.** De las Facultades de la Asamblea, integrada por 4 artículos.
 - Sección II.** De la Iniciativa y Formación de las Leyes, integrada por 4 artículos.
 - Sección III.** De la Comisión de Gobierno, integrada por 2 artículos.
 - Capítulo II.** Del Jefe de Gobierno
 - Sección I.** De la Elección y la Remoción, integrada por 15 artículos.
 - Sección II.** De las Facultades y Obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, integrada por 2 artículos.
 - Sección III.** De la Coordinación Metropolitana, integrada por 7 artículos.
 - Capítulo III.** De los Órganos Encargados de la Función Judicial, integrado por 10 artículos.
- **Título Quinto.** De las Bases para la Organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la Distribución de Atribuciones entre sus Órganos:
 - Capítulo I.** De la Organización de la Administración Pública, integrado por 18 artículos.
 - Capítulo II.** De las Demarcaciones Territoriales y de los Órganos Político-Administrativos, integrado por 11 artículos.
 - Capítulo III.** De las Bases para la Distribución entre órganos centrales y Desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, integrado por 5 artículos.
- **Título Sexto.** De las Autoridades Electorales Locales y los Partidos Políticos:
 - Capítulo I.** Disposiciones Generales, integrado por 1 artículo.
 - Capítulo II.** De los Partidos Políticos, integrado por 2 artículos.
 - Capítulo III.** Del Instituto Electoral del Distrito Federal, integrado por 5 artículos.
 - Capítulo IV.** Del Tribunal Electoral del Distrito Federal, integrado por 6 artículos.
 - Capítulo V.** De los Medios de Impugnación en Materia Electoral Local y de los Delitos Electorales, integrado por 3 artículos.
- **Título Séptimo.** Del Régimen Patrimonial del Distrito Federal:
 - Capítulo Único,** integrado por 9 artículos.

La adecuada distribución de las competencias más importantes del gobierno del Distrito Federal entre los ámbitos local y federal, así como regular las complejas relaciones entre los Poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno, han sido motivos esenciales para la elaboración del Estatuto del Distrito Federal, y hoy mismo siguen siendo motivos importantes para la reforma que se está planteando a escala del estado Mexicano y a nivel del Distrito Federal.

En lo que refiere al ejecutivo capitalino, aun cuando la elección directa del Jefe de Gobierno se había pactado con las primeras reformas de 1993-1994, esta no se consumó sino hasta el proceso electoral de 1997; pero antes, tuvieron que hacerse adecuaciones importantes en la legislación vigente en ese entonces, además de la creación de instancias electorales que habrían de administrar y organizar el proceso de la primer elección del Ejecutivo capitalino, y las subsecuentes. En el artículo 122 constitucional, como se ha venido mencionando anteriormente, se encuentra la naturaleza jurídica de la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pues se reconoce como autoridad local junto con la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia, además de señalársele como depositario del Poder Ejecutivo en esta entidad, y responsable de la administración pública capitalina. Esto, a la letra se expresa así:

“El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta”. Artículo 122 constitucional.

Y, en lo que respecta a las facultades del Ejecutivo en la capital, estas se encuentran plasmadas en el mismo artículo, 122, Base Segunda, Fracción II, en la cual se señala que:

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

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;

- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

Todo lo anterior, señalado en el artículo 122 constitucional, está detallado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Título Cuarto, De las Bases de la Organización y Facultades de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal, Capítulo II, Del Jefe de Gobierno, en donde se apuntan claramente todos los aspectos concernientes a la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En la Sección I, se abordan los aspectos referentes a la elección y la remoción de este; los puntos más destacados y de mayor importancia establecen que:

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la Administración Pública en la entidad recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta; además que dicha elección, se realizará cada seis años y en la misma fecha en que se efectuó la elección Presidencial.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal se deben reunir los requisitos siguientes: Ser ciudadano mexicano por nacimiento y con pleno goce de sus derechos, Residir en el Distrito Federal 3 años anteriores a la elección, en caso de ser originario del Distrito, y cinco años ininterrumpidos para nacidos en otra entidad, tener 30 años cumplidos, no haber sido titular del Ejecutivo capitalino bajo ninguna denominación, no ser miembro del ejército, ni mando de policía, ni ministro de culto religioso alguno, por señalar las más importantes.

Y en lo referente a sus limitantes la más latente y contrastante se puede leer en el artículo 65 del Estatuto en donde se apuntan las causas por las cuales el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede ser removido del cargo, estas son:

- I. Invalidez de manera reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- II. Abstenerse de ejecutar en forma reiterada y sistemática la esfera de competencia de los Poderes de la Unión;
- III. No brindar la debida protección a las instalaciones y depositarios de los Poderes Federales, cuando haya sido requerido para ello;
- IV. Utilizar la esfera pública fuera de las facultades de dirección que en materia de seguridad pública le corresponden, afectando el orden público, y
- V. Las demás que determinen otras disposiciones legales y que afecten gravemente las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público.

Ahora, en cuanto a las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, estas se encuentran explícitamente en la Sección II, dentro

del mismo Título y Capítulos señalados anteriormente, y los aspectos más relevantes son:

El Ejecutivo capitalino, tiene facultad para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa; promulgar, publicar y ejecutar leyes y decretos y para su adecuada observancia, expedir reglamentos, decretos y acuerdos; así como también esta facultado para formular proyectos de reglamentos sobre leyes del Congreso de la Unión relacionadas con la entidad y vinculadas con las materias de su competencia, para someterlos a las consideración del Presidente de la República.

Puede nombrar y remover libremente a los titulares de las unidades, órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, a excepción de los que se eligen por sufragio universal; además de poder nombrar y remover también, al Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, aunque el removerlo está en manos del Presidente de la República, proponer Magistrados el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y designar a los del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entre otros funcionarios.

En el aspecto financiero, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene las siguientes obligaciones:

- Presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a más tardar el treinta de noviembre, la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el año siguiente, o cuando inicia una nueva administración, hasta el veinte de diciembre;
- Enviar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa la Cuenta Pública del año anterior;
- Someter a la consideración del Presidente de la República la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal en los términos que disponga la Ley General de Deuda Pública; así como rendir informe al Presidente y a la Asamblea Legislativa sobre el ejercicio de dichos recursos.
- Planear el programa General de Desarrollo del Distrito Federal

Y, en cuanto a impartición de justicia y seguridad pública, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, esta facultado y obligado a:

Establecer políticas generales de seguridad pública para el Distrito Federal, así como el nombrar y remover libremente a los servidores públicos de jerarquía inferior a las del servidor público que tenga a su cargo el mando de la fuerza pública del Distrito Federal; además tiene plena facultad para crear establecimientos de formación policial y administrar los centros de readaptación social locales, así como de ejecutar las sentencias penales por delitos del fuero común.

En el tema referente a la ecología, está obligado a celebrar convenios o acuerdos de coordinación, en los términos de los artículos 11 y 12 provenientes de la Ley General de equilibrio Ecológico y de protección al Ambiente.

El Ejecutivo capitalino tiene la plena facultad para declarar expropiaciones, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, conforme a las leyes del Congreso de la Unión. Y por último, el Jefe de Gobierno esta facultado para convocar a plebiscito a fin de consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones que sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.

Paralelamente, podemos observar que las facultades y atribuciones más esenciales en la organización del Ejecutivo capitalino, son equiparables a las de los Gobernadores en los estados; y, revisando los artículos correspondientes al Título Quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que refiere “De los estados de la federación y el Distrito Federal”, podemos destacar los siguientes:

“[...] Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho [...]” Artículo 116 constitucional.

“[...] Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales [...]” Artículo 121 constitucional.

Y, aunque bien es cierto, se señalan más atribuciones que restricciones, éstas no discrepan sustancialmente de las que rigen en el resto de los Estados, y sin embargo, en el resto de los estados no se puede hablar de remoción del Ejecutivo, puesto que la investidura de “Gobernador”, y en el entendido de que este se elige democráticamente, no tendría cabida la palabra “Remoción”.

3.4 DE LAS CONTRADICCIONES ENCONTRADAS EN LA NATURALEZA JURÍDICA DEL DISTRITO FEDERAL

Para concluir este capítulo efectuaré un breve análisis de las diferencias, o contradicciones que he podido percibir a lo largo de la elaboración del presente apartado; que tienen que ver con la naturaleza jurídica de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y, precisamente por esa razón, no pueden pasar desapercibidas dado que del encadenamiento que se alcance entre el nivel federal y local dependerá la reforma político –administrativa en el Distrito Federal, y esta a su vez reeditará en una óptima y adecuada gestión del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La manera de proceder para la elaboración del análisis antes señalado, se realizará contrastando uno de los artículos que se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que ha de referirse a algún aspecto de la administración pública del Distrito Federal, con el artículo que se encuentre plasmado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; de este modo tendremos una visión clara de las reformas necesarias para cada artículo, así como del nivel en el cual es necesaria la reforma, ya sea nivel federal o local.

Comenzando con el artículo 44 constitucional podemos hacer las siguientes observaciones: Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Cabe preguntarse si en esta identificación Ciudad de México = Distrito Federal, ¿El Distrito Federal es la Ciudad de México?

Del citado artículo 44 se desprende entonces el doble carácter de la Ciudad de México:

- a) Sede de los Poderes de la Unión
- b) Capital de los Estados Unidos Mexicanos

Todo lo anterior no nos da propiamente una definición clara de lo que es el Distrito Federal; sólo proporciona algunos criterios implícitos en esa definición.

Sin embargo, es el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal donde sí podemos encontrar algunos elementos definitorios, en el artículo 2, aun cuando su parte inicial repite el texto del artículo 44 constitucional, aquel artículo aborda con mayor amplitud y concreción los elementos definitorios del Distrito Federal:

Artículo 2. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad jurídica para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico estarán determinadas por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

Si analizamos el contenido de ese artículo del Estatuto podemos hacer notar que se concibe al Distrito Federal todavía como una entidad pública con fuertes características de mero órgano administrativo, pero cuyo carácter de entidad política de gobierno se soslaya o de plano se omite.

Este soslayamiento respecto del carácter de entidad política del Distrito Federal se da a pesar de que tal carácter es el que históricamente ha inclinado la decisión para hacer desaparecer los ayuntamientos y la municipalidad del Distrito Federal.¹⁹

En el artículo 122 constitucional es sin duda el más amplio en este proceso de cambio para mejorar la estructura del Distrito Federal, por lo que este ha sido, y de iniciar un proceso de reforma en el Distrito Federal, seguirá siendo el artículo mayormente reformado, esto por ser este artículo el que más implicaciones tiene con el Distrito Federal.

Y, comenzando con los apartados A y B del artículo en cuestión, donde se establecen algunas limitaciones o restricciones al Distrito Federal y se ubican fundamentalmente en materia de legislación y de deuda pública, así como respecto de la remoción y propuesta de sustitución del Jefe de Gobierno.

A este respecto, se faculta al Senado para removerlo y al Presidente de la República para proponer al Senado quien debe sustituirlo, olvidando así, que el jefe de Gobierno ya no es designado por el Ejecutivo, sino electo por sufragio directo de los ciudadanos de la entidad, y por tanto, se transgreden las garantías de un proceso democrático legítimo.

Sin embargo en el mismo artículo 122 constitucional, Apartado C. Base Segunda, en la fracción I, segunda parte del Tercer Párrafo, considero que, de manera un tanto contradictoria, le concede a la Asamblea Legislativa la facultad de nombrar o designar al sustituto que termine el encargo “En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa”, del Jefe de Gobierno.

Tal contradicción se hace más evidente por la frase “o cualquier otra causa” que pudiera interpretarse como incluyente de la remoción del Jefe de Gobierno como causa generativa de la sustitución; por lo tanto, esta situación; es la que hace más vulnerable al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo coloca en desventaja y le resta importancia a su investidura respecto al ejecutivo del resto de los estados integrados a la federación, y, mientras prevalezca esta situación, no podrá existir igualdad de condiciones entre los miembros de la federación, condición indiscutible para que el federalismo subsista.

El punto relativo a deuda pública limita grandemente al Distrito Federal, y al Ejecutivo Capitalino en su capacidad de atender las necesidades de su población y subraya la omisión existente sobre su reconocimiento como una entidad política de gobierno y no solo administrativa. Y, aunque este aspecto no será abordado en el presente trabajo, vale la pena mencionar y señalar que en ese rubro, también existen discordancias inadecuaciones,

¹⁹ Esta información se puede ampliar en el apartado 3.2 *El Departamento del Distrito Federal como precedente del Gobierno del Distrito Federal: La Ley Orgánica del Distrito Federal (1928)*, del presente capítulo.

Los recursos del Distrito Federal también se ven limitados en cuanto sede de los Poderes Federales, pues una fuente principal de recursos se encuentra en los ingresos provenientes del impuesto predial y ante los numerosos bienes del dominio público que no lo causan, por tanto no se puede dar esa percepción.

Sobre la organización del Distrito Federal en relación con el Jefe de Gobierno encontramos disposiciones en la Base tercera del propio artículo 122 apartado C:

Artículo 122. Apartado C. Base Tercera. Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativo correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativo correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta, según lo determine la ley.

Es de señalar la complejidad de la terminología empleada, en donde pudieron utilizarse términos más sencillos o apropiados como gobernador, alcaldías o municipios, pero hacerlo significaría definiciones aún no tomadas por sus implicaciones de reconocimiento del Distrito Federal como entidad política y no sólo administrativa. Esto lleva a ese lenguaje rebuscado, complejo y confuso.

Por último, he de mencionar también el primer párrafo del artículo 122 constitucional: "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno, está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo". Tal disposición se recoge textualmente en el artículo Séptimo del Estatuto en su primer aparte al establecer que "El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local..." Tales disposiciones conservan un sentido de presidencialismo y centralismo que todavía no asume el invocado federalismo. Debe asumirse el concepto y la visión de una verdadera federación, en el cual, las partes concertantes del Pacto Federal, es decir los Estados Federales y los Distritos representados en el Congreso Federal instituyen un Distrito Federal que si bien es sede de los Poderes Federales prevén de manera insoslayable dos asuntos de primordial importancia:

1. Por una parte, las necesidades y derechos políticos de los ciudadanos en la autogestión de los negocios de la Ciudad que habitan con plena autonomía.

2. Por otra parte, que esos mismos ciudadanos conscientes del alto honor de habitar la ciudad capital de la República, sede de los Poderes Federales asumen la responsabilidad que les otorga tal carácter y las obligaciones y limitaciones inherentes, situación difícil de visualizar dada la actual coyuntura en el Distrito Federal.

CAPÍTULO 4

LA REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UN MEDIO PARA RESOLVER LAS LIMITANTES DEL PODER EJECUTIVO CAPITALINO

SUMARIO

- 4.1 La elección directa del Jefe de Gobierno durante el proceso electoral de 1997 y la consumación de las reformas de 1993-1994 en el Distrito Federal.*
- 4.2 La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal después de 1997: Memoria de desempeño de los Jefes de Gobierno del Distrito Federal de 1997 al año 2006.*
- 4.3 Limitantes actuales a los que se enfrenta el Ejecutivo capitalino: Estudio del caso práctico de la Educación.*
- 4.4 Panorama actual del Distrito Federal ante la una reforma- político administrativa en la entidad.*
- 4.5 Escenario Político ante la transformación de la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en Gobernador y la eminente transformación del Distrito Federal en el Estado 32 de la Federación.*

4.1 LA ELECCIÓN DIRECTA DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL COMO CONSUMACIÓN DE LAS REFORMAS DE 1993-1994: EL PROCESO ELECTORAL DE 1997 EN EL DISTRITO FEDERAL.

Para el Distrito Federal 1997 fue un año de vital importancia en términos políticos, pues se llevó a cabo, por primera vez, luego de tres años de haber sido aprobada, la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, además de que, en ese mismo proceso electoral, se renovaron los 66 escaños de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Estas elecciones fueron históricas, pues marcaron un rumbo político para el Distrito Federal completamente diferente y que dejó al descubierto la evolución política que venía dándose ya en la entidad desde tiempo atrás pero que muchos se negaban a aceptar, en estas elecciones también ganó, por primera vez, la oposición, específicamente el Partido de la Revolución Democrática (PRD), no sólo en el gobierno sino también en la ALDF.

Desde el inicio del año, el ambiente político se encontró lleno de incidentes que caldearon los ánimos, tanto entre partidos políticos como dentro de sus militantes. Las renunciaciones al Partido Revolucionario Institucional (PRI) para engrosar las filas del PRD fueron de las más notables. Igualmente, se separaron del partido oficial 200 líderes del PRI, lo que representaba a más de 3 mil militantes, entre los que se encontraban ex-subdelegados, consejeros ciudadanos, ex – secretarios de organización distrital y hasta asambleístas suplentes.¹

El Movimiento Ciudadano (MC), declaró que sus 25,000 agremiados estarían dispuestos a apoyar a Cuauhtémoc Cárdenas por su estatura moral,

¹ Todo México 1998: Resumen Ilustrado de los Acontecimientos, Enciclopedia de México, México 1998, p. 231-234.

como candidato a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.² Y junto con ellos, a lo largo de la campaña, muchos grupos más brindaron su apoyo al candidato del PRD.

En abril de ese año el coordinador nacional del MC, René Bejarano, quién se dio a conocer en el año 2000 cuando fue evidenciado en actos de corrupción siendo el líder de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, informó, en ese entonces, que los tres últimos meses se habían incorporado al PRD entre ocho mil y diez mil personas que militaban en otros partidos, principalmente en el PRI y PAN.

En este aspecto, cabe señalar que el trabajo hecho para unificar las bases de apoyo del PRD fue esencial en el proceso del triunfo del PRD en el Distrito Federal, y consecuencia de esto fue la conformación de una gran maquinaria emanada de los más diversos puntos de vista, ideologías, expectativas e incluso, ambiciones, mismas que demandarían una compleja propuesta de gobierno que tendría que satisfacer a todos los sectores que integraban y apoyaban al PRD en las multicitadas elecciones. Por lo que gran parte de estos nuevos ingresos al PRD conformaron corrientes internas dentro del partido que exigieron establecer alianzas y negociaciones no siempre fáciles, especialmente cuando se trató de definir las candidaturas internas y el porcentaje de las externas, que se pondrían a disposición de diversas organizaciones ciudadanas afines.

Para elegir al candidato del PRD al gobierno capitalino, entre Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, se llevó a cabo una jornada electoral para la cual se instalaron 1,866 centros de votación en todo el país para recibir el sufragio de 1, 442,000 afiliados y, en un proceso interno, se eligieron los candidatos que habrían de contender el próximo 6 de julio por diputaciones federales y curules en la ALDF.³

El ganador de este proceso fue el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, nacido en el Distrito Federal, y con 62 años de edad para ese entonces, llevaba siete años de militancia en el PRD y había tomado parte en la fundación del mismo, era muy conocido, principalmente por haber contendido dos veces por la Presidencia de la República, además por el trabajo político que venía desarrollando desde los ochentas, primero como miembro del PRI, después como senador y como gobernador del estado de Michoacán, para luego conformar el Frente Democrático Nacional que luego se transformaría en el PRD.

Por lo tanto, y luego de la derrota en las urnas en 1994, Cárdenas fue propuesto por el PRD como candidato a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, y, en dicha candidatura, además recibir los apoyos anteriormente señalados, también fue apoyado por petroleros del Distrito Federal, entre ellos Joaquín Hernández Galicia, "La Quina", líder petrolero en prisión señalado como

² *Ibidem*

³ Información resultado de entrevistas, tomada de bitácoras y otros documentos proporcionados por el Prof. Ernesto Barba Méndez, asesor del diputado Balfre Vargas Cortes en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura.

preso político durante el régimen salinista; también las filas del Partido del Trabajo (PT) se vieron adelgazadas por la renuncia de los líderes de la Corriente de Izquierda Democrática (CDI). Y con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), -sin registro- el PRD firmó una alianza electoral para el proceso de este año, mediante el cual serían postulados a puestos legislativos integrantes del PRT, y éstos se comprometerían a permanecer en la fracción perredista.

El proyecto presentado por Cuauhtémoc Cárdenas durante su campaña planteó, en términos generales, combate a la pobreza, mejoramiento de la calidad de vida, refundación jurídico-política de la ciudad, impulso al desarrollo económico, democratización total de la sociedad y reforma urbana integral. El eje del proyecto de construir una ciudad para todos que propuso el PRD fue el establecimiento de canales directos y permanentes de comunicación entre la sociedad y su gobierno, que permitieran la evaluación constante de la administración pública.

Con respecto a la reforma político-administrativa de la capital, se propuso pugnar por la conversión del Distrito Federal en el estado 32 y, así, transformar las delegaciones en municipios y sustituir los consejos ciudadanos por cabildos democráticamente integrados; y desarrollar otras fórmulas de participación ciudadana, como serían referéndum, plebiscito e iniciativa popular.⁴ De igual manera se planteó la elaboración de una nueva ley electoral y de modificaciones sustanciales en la Asamblea Legislativa para transformarla en Congreso.

En materia de seguridad pública se manifestó por transferir el mando de las corporaciones policíacas al gobierno del Distrito Federal, pues como es bien sabido y pese al avance democrático que se había experimentado en el Distrito Federal, esta seguía siendo responsabilidad del ejecutivo federal y solo existían algunas prerrogativas para el Distrito Federal, específicamente para la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, además de que como lo es actualmente, el Presidente de la República tiene la facultad de remover al responsable de la policía a nivel local, así como también nombrar a quien será el Procurador de Justicia capitalino, esto con el fin de dotar de mayores facultades al Distrito Federal y darle un mayor marco de acción en cuanto a la seguridad pública en la entidad, y al mismo tiempo combatir la corrupción interna; y rescatar la policía de barrio, así como la creación de consejos vecinales. En cuanto a la educación, propugnó por su descentralización. Además sostuvo que en la próxima administración debería terminarse con la gran discrecionalidad existente en el desempeño de los funcionarios públicos, vinculada a la corrupción.

Por su parte el Partido Acción Nacional, también eligió, mediante un proceso de precampañas dirigido únicamente hacia sus adeptos, a su candidato a la jefatura del gobierno del Distrito Federal de entre dos precandidatos: Carlos Castillo Peraza y Francisco Paoli Bolio, siendo el primero de estos, el triunfador en el proceso.

⁴ Actualmente el plebiscito se aplica en la entidad y está contemplado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Como candidato a la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, Castillo Peraza destacó, por plantear temas fundamentales en su campaña como enfrentar la inseguridad pública, replantear el elevado endeudamiento que enfrentaba la ciudad y construir desde ese momento su gobernabilidad. Otras propuestas del candidato en mención, fueron la conservación del agua, preservación de la reserva ecológica de la capital, cumplimiento irrestricto de la ley en lo referente al comercio y pugna por la descentralización educativa en el Distrito Federal. Es importante asentar aquí que le PAN también manifestó su apoyo a la idea de transformar el Distrito Federal en el estado 32.

En el caso del Partido Revolucionario Institucional, el Consejo Político eligió a su candidato de entre tres aspirantes: Alfredo del Mazo González, José Antonio González Fernández y Manuel Jiménez Guzmán. Del Mazo ganó la candidatura del PRI al gobierno capitalino con una ventaja de 6 a 1. Fue considerado representante de uno de los más tradicionales fuertes y cerrados grupos de poder político y económico característicos del régimen político de partido de estado: el Estado de México.

Alfredo del Mazo se comprometió a revisar a fondo la relación fiscal con el gobierno federal; promover el desarrollo de la industria e impulsar fundamentalmente la pequeña y mediana empresa; impulsar programas de reciclaje y relleno sanitarios; revisar las tarifas del agua; crear fuentes de empleo elevando el poder adquisitivo; mejorar los rendimientos y el ahorro en el nuevo sistema de pensiones; impulsar el turismo; reducir, a corto plazo, los altos índices de inseguridad en el Distrito Federal; y reglamentar las relaciones laborales de los policías y sus condiciones de trabajo, sin permitir la sindicalización, entre otras propuestas.

Estas fueron solo las propuestas de los tres principales partidos contendientes, aunque también participaron en estas elecciones los partidos Verde Ecologista de México (PVEM) con Jorge Gonzáles Torres; Partido Popular Socialista (PPS), que postuló a Manuel Fernández Flores; del Trabajo con Francisco González Gómez quien durante la primer etapa de la campaña renunció para unirse al PRD, por lo que se postuló a Viola Trigo para la etapa final; Democrático Mexicano (PDM), con Baltazar Ignacio Valadez Montoya y el Partido Cardenista (PC), que presentó a Pedro Ferrís Santacruz, también candidato del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).⁵

En cuanto a los gastos de campaña, el consejo local de Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó la cantidad de 28, 556,000 pesos⁶; cabe mencionar que, este tope máximo fue considerado como “excesivo” por los representantes partidistas, quienes pidieron extrema vigilancia sobre los mismos.

Sin embargo y pese a dicha controversia, los topes máximos quedaron establecidos en 48, 883, 000 pesos, pero el PRI recibió 8 millones más, en acato a la ley electoral que establece un trato diferenciado a cada partido en razón de su

⁵ Ernesto Barba Méndez, *Op. Cit.*

⁶ Todo México 1998: Resumen Ilustrado de los Acontecimientos, *Op. Cit.* p. 231-234.

peso político⁷, de este modo, en cifras cerradas* la distribución de presupuesto quedó así:

Cuadro 4.1. Presupuesto para campaña de Jefe de Gobierno del Distrito Federal asignado por partido político

PAN	\$ 41,000,000.00
PRI	\$ 57,000,000.00
PRD	\$ 34,000,000.00
PT	\$ 14,000,000.00
PVEM	\$ 14,000,000.00
Total	\$ 161,000,000.00*

FUENTE: Elaborado por la autora con base a información extraída de la Enciclopedia Todo México 1998: Resumen Ilustrado de los Acontecimientos, Enciclopedia de México, México 1998, p. 231-234.

Además de estos 161 millones de pesos; para otros gastos de campaña se otorgaron otros 161 millones de pesos. Asimismo, a los partidos que no contaban con representación en la Asamblea de Representantes, les correspondió el siguiente financiamiento:

Cuadro 4.2. Presupuesto para campaña de Jefe de Gobierno del Distrito Federal asignado por partido político que no contaba con representación en la Asamblea de Representantes

PC	\$ 6,446,000.00
PPS*	\$ 3,223,000.00
PDM*	\$ 3,223,000.00
Total	\$ 12,892,000.00

*partidos con registro condicionado

FUENTE: Elaborado por la autora con base a información extraída de la Enciclopedia Todo México 1998: Resumen Ilustrado de los Acontecimientos, Enciclopedia de México, México 1998, p. 231-234.

Y, finalmente, para las campañas de los cuarenta aspirantes a diputados locales, ahora llamados asambleístas, se autorizaron 507, 000 pesos,⁸ como tope para cada uno.

La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuvo un costo operativo de 190 millones de pesos, de los cuales el 60% lo aportó el Departamento del Distrito Federal (DDF) y el resto el IFE. Los aproximadamente 170 millones que se entregaron a los partidos como prerrogativas (para hacer campaña) fueron aportados en su totalidad por el gobierno capitalino.⁹

Las expectativas en torno a estos comicios en el Distrito Federal fueron muy grandes, sin embargo la derrota del PRI en estas elecciones no dejó de sorprender: Al concluir el cómputo de los votos emitidos el domingo 6 de julio, el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano obtuvo un triunfo contundente ganando en los cuarenta distritos locales, según datos oficiales del consejo local

⁷ *Ibidem*

⁸ Todo México 1998: Resumen Ilustrado de los Acontecimientos, *Op Cit.* p. 231-234.

⁹ Ernesto Barba Méndez, *Op. Cit.*

del Instituto Federal Electoral, la cantidad de sufragios para los candidatos de las tres principales partidos políticos quedaba así:

Cuadro 4.3. Sufragios emitidos en la primera elección a Jefe de Gobierno del Distrito Federal para los tres principales partidos políticos.

PARTIDO/CANDIDATO	CANTIDAD DE SUFRAGIOS OBTENIDOS
PAN / Carlos Castillo Peraza	602,466
PRI / Alfredo del Mazo	990,306
PRD / Cuauhtémoc Cárdenas	1,859,866

FUENTE: Elaborado por la autora con base a información extraída de bitácoras y otros documentos proporcionados por el Prof. Ernesto Barba Méndez, asesor del diputado Balfre Vargas Cortes en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura.

Como podemos observar, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo el apoyo de 1, 859,866 capitalinos, que representaban 47.11% del total; estas cifras representaban un nivel de votación de casi un dos a uno respectos del priísta Alfredo del Mazo, quién obtuvo 990,306 votos y virtualmente triplicó los sufragios emitidos a favor de Acción Nacional con sólo 602,466 sufragios. Con base en esta información se puso en claro que votó 69.9% de los 5, 894,348 capitalinos inscritos en el padrón electoral.¹⁰

Ya en plenas funciones, el nuevo gobierno del Distrito Federal, promovió encuentros con los diversos sectores sociales de la sociedad para discutir la problemática en la ciudad, así como la elaboración de un diagnóstico, hecho por la ciudadanía, de los principales problemas que vivían en sus colonias, barrios, unidades habitacionales y delegaciones, esto con el fin de conocer la situación que guardaba la ciudad en todos sus aspectos.

La aprobación de la Ley de Defensoría de Oficio del DF, fue otra nota importante en esta primera gestión del nuevo gobierno del Distrito Federal, pues ésta, fue el resultado de tres años de trabajo y la primer ley promulgada por la ALDF usando su facultad para elabora leyes.

En este periodo la I ALDF, aprobó sesenta ordenamientos legales que cambiaron el rostro jurídico de la ciudad, aun cuando el gobierno retrasó la elaboración de los reglamentos para su plena aplicación.¹¹

Fue desde ese entonces, cuando se planteó la reforma a las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, pues estas se encuentran acotadas de forma tal, que no permiten una gestión plena y autónoma del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de acuerdo con la fracción perredista, se quedaron en la mesa varias leyes promovidas por este partido y que fueron rechazadas por la mayoría priísta. Esta propuestas, tiene que ver, principalmente, con materia de servidores públicos, la Ley Orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública, una ley de

¹⁰ <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELECT/inijdf.htm>

¹¹ Ernesto Barba Méndez, *Op. Cit.*

educación para el Distrito Federal, entre otras. Igualmente se presentaría una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 122 constitucional y al Estatuto de Gobierno, a fin dar inicio a la reforma a las facultades del Jefe de Gobierno capitalino, y en ese momento se gestionaría que fuese el jefe de Gobierno, en consulta con ese órgano legislativo quien designara al procurador capitalino.

En el siguiente cuadro, se muestran los nombres de los contendientes de los tres principales partidos políticos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal para la elección en el año 2000:

Cuadro 4.4. Candidatos Registrados por Partido Político y Coalición para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año 2000

Santiago Creel Miranda	Coalición denominada "Alianza por el cambio" integrada por Partido Acción Nacional (PAN) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM)
Jesús Silva Herzog Márquez	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Andrés Manuel López Obrador	Candidatura común del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT)

FUENTE: Elaborado por la autora en base a información obtenida de Cuaderno electoral 2000, Instituto Electoral del Distrito Federal, México año 2000, p. 18

Y, a continuación están los nombres de los candidatos, igualmente de los tres principales partidos políticos a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal para la más reciente elección en el 2006:

Cuadro 4.5. Candidatos Registrados por Partido Político y Coalición para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el año 2006

Demetrio Sodi de la Tijera	Partido Acción Nacional (PAN)
Beatriz Paredes Rangel	Partido Revolucionario Institucional (PRI)
Marcelo Ebrard Casabón	Partido de la Revolución Democrática (PRD)

FUENTE: Elaborado por la autora en base a información obtenida de Cuaderno electoral 2006, Instituto Electoral del Distrito Federal, México año 2000, p. 16.

4.2 LA JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DESPUÉS DE 1997: MEMORIA DE DESEMPEÑO DE LOS JEFES DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE 1997 AL AÑO 2006.

A pesar de que el primer proceso democrático de elección del Jefe de Gobierno recién cumplió 10 años de efectuarse, el Distrito Federal ya ha contado con 5 Jefes de Gobierno diferentes con la misma afiliación partidista. En la siguiente tabla se pueden observar los nombres de los diferentes Jefes de Gobierno, así como también el periodo durante el que fueron responsables de la administración pública en el Distrito Federal, y enseguida, expondré una breve reseña acerca de las administraciones de cada uno de ellos.

CUADRO 4.6. JEFES DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

AÑO	JEFE DE GOBIERNO
1997-1999	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
1999-2000	Rosario Robles Berlanga
2000-2005	Andrés Manuel López Obrador
2005-2006	Alejandro Encinas
2006- (actual)	Marcelo Ebrard Casaubon

FUENTE: Elaborado por la autora con base en información proporcionada en el Archivo Histórico del Distrito Federal, México, 2007.

Estando en la recta final de su gestión, el ingeniero Cárdenas, presentó su renuncia a la Jefatura de Gobierno, según tiempos establecidos, para contender por la Presidencia de la República en el año 2000. Esta situación llevó a la Lic. Rosario Robles Berlanga a tomar la administración del Distrito Federal y se convirtió, de este modo, en Jefa de Gobierno del Distrito Federal, y el hecho de que una mujer, en relativamente corto tiempo asumiera un puesto con un gran peso político en el país, fue sin duda algo que le valió al PRD puntos entre la población; durante su gestión, Robles tendió a seguir llevando a cabo las políticas instrumentadas por Cuauhtémoc Cárdenas, quién a su vez fue severamente criticado por la oposición ante el hecho de dejar la Jefatura de Gobierno por la contienda presidencial, por lo que, ante estos hechos, a inicios del 2000, los partidos PRI, PAN y Partido Verde, oficializaron su postura de no asistir a las comparecencias de la Jefa de Gobierno.

Una de las acciones de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México que provocó mayor controversia fue el envío a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de una iniciativa para que fueran reformadas y adicionadas diversas disposiciones al Código Penal del Distrito Federal en materia de aborto. Se trataba, además, de acordar los procedimientos que permitían ejercer el derecho de la mujer a decidir la interrupción del embarazo cuando era producto de una violación. La iniciativa era una respuesta tanto a las reformas sobre el tema recientemente aprobadas por el Congreso de Guanajuato, como a la exigencia de alrededor de cuarenta organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres agrupadas en la campaña por el acceso justicia para las mujeres. La medida se homologó con la de catorce entidades en el país, al tiempo que se ajustaría la reglamentación a la realidad de la ciudad. Días después, esta propuesta fue aprobada por 41 votos a favor de las fracciones del PRD, PRI, y Partido del Trabajo, siete en contra del PAN y una abstención.

La administración de Andrés Manuel López Obrador quien se ocupará de la Jefatura de Gobierno a partir del año 2000, se vio inmersa en grandes controversias políticas, entre ellas se habló de un desafuero, actos de corrupción de altos funcionarios de la administración a su cargo y como no se había visto antes, surgieron roces y diferencias entre el gobierno local y el federal, todas consecuencia de las acciones y la gestión del Jefe de Gobierno en cuestión. Sin embargo, la importancia de esta administración, radicó en que, los programas de desarrollo social cobraron importancia inigualable y, además de verse concretados en el Distrito Federal, fueron retomadas como un punto central de las propuestas elaboradas por los candidatos que contendieron en las elecciones federales a nivel presidencial del 2007. Varios de sus programas sociales, pasaron del nivel local y fueron ampliados a nivel federal, como por ejemplo, la ayuda económica mensual para adultos mayores y el seguro popular, por mencionar los más destacables, ya que existen otros que por su importancia e impacto entre la población han sido aceptados y visto con buenos ojos, y, aunque criticado por el “populismo” y el protagonismo con el cual, según algunos miembros de la elite política del país, actuaba dicho funcionario, es innegable, el hecho de que tales acciones lo llevaron a alcanzar altos niveles de aceptación entre la población del Distrito Federal y más aún, a proyectarse en todo el país como un potencial candidato a la Presidencia de la República.

Durante esta administración, la ciudad se vio transformada en su equipamiento urbano y grandes obras fueron realizadas, siempre bajo la crítica y la especulación de la opinión pública, El gobierno de la ciudad para esa gestión, también se ocupó de crear nuevas formas de transporte público, siendo el más destacable el “metrobus”. Sin embargo y pese a que Andrés Manuel López Obrador, negó en reiteradas ocasiones que dejaría la Jefatura de Gobierno para buscar la Presidencia de la República, los hechos no dejaron lugar a dudas y ya para mediados del 2005, con el escándalo de su desafuero encima, dejó la administración del Distrito Federal y se postuló como candidato por su partido, el PRD, a la Presidencia de la República.

De esta forma, la Jefatura de Gobierno de la capital se vio nuevamente abandonada por otros intereses políticos de los titulares del ejecutivo capitalino, y se dio paso al Lic. Alejandro Encinas como nuevo Jefe de Gobierno. Desde agosto de 2005 y hasta diciembre de 2006, la Ciudad de México fue administrada por el ex-secretario de gobierno capitalino; y según sus propias palabras, su gobierno de 16 meses en la Ciudad de México tuvo la finalidad de dar continuidad a los beneficios sociales, de infraestructura y desarrollo económico que impulsó su antecesor, pero también muestra cómo se desarrollaría el mismo proyecto en todo el país.¹² Durante su gestión, Alejandro Encinas se enfrentó a serios problemas que tenían que ver con el proceso electoral del 2006, pues como es bien sabido, el descontento por los resultados llevaron a que la avenida Reforma fuera bloqueada a manera de protesta por simpatizantes del ex-candidato del PRD a la Presidencia, acción que por no ser impedida o controlada le valió fuertes críticas y acusaciones de ingobernabilidad en la ciudad.

¹² “Entrevista coyuntural”, Revista Líderes Mexicanos, México, Núm. 53, Agosto 2002.

Y por último, el actual jefe de Gobierno, el Lic. Marcelo Ebrard Casaubón, quién comenzó su gestión en diciembre del 2006, presenta como ejes principales de su Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal 2007- 2012, los principios de equidad, bienestar y crecimiento, y, en la presentación de tal programa señala que : "...su proyecto político busca construir una sociedad más igualitaria y equitativa, que mantenga un alto ritmo de crecimiento económico autosustentable, donde cada uno de los miembros de la comunidad tenga efectivas oportunidades para tener una vida digna..."¹³

Es destacable el hecho de que el actual Jefe de Gobierno capitalino ha hecho público su interés por dar forma y llevar a cabo una reforma política en el Distrito Federal, cuya base principal se centra en la elaboración de una Constitución local para el Distrito Federal, y consecuentemente, que el Distrito Federal, se transforme en el estado número 32 de la Federación.

4.3 LIMITANTES ACTUALES A LOS QUE SE ENFRENTA EL EJECUTIVO CAPITALINO: ESTUDIO DEL CASO PRÁCTICO DE LA EDUCACIÓN.

En la Ciudad de México, se debe garantizar el derecho a la educación pública, laica, gratuita y obligatoria. La transición política experimentada por el gobierno del Distrito Federal a partir de contar con un gobierno propio, enfrenta la paradoja de no poder administrar una política educativa propia. La modernización limitó la posibilidad de que la Ciudad de México cuente con un sistema de educación descentralizado. Por lo tanto, un estudio del caso práctico de la educación y la relación que guarda el Gobierno del Distrito Federal con esta, es el tema que he considerado mayormente relevante ya que pudiera despuntar positivamente si hubiera una reforma político-administrativa en el Distrito Federal.

Los procesos de ajuste neoliberal emprendidos por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, implicaron una transformación de la política educativa a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, además de las reformas constitucionales a los Artículos 3 y 31 y a la promulgación de la Ley General de Educación en 1999.¹⁴ Una de las acciones más importantes consistió en la descentralización de la educación básica y normal; mediante tal política, las entidades por medio de sus respectivos gobernadores, iniciaron acciones de planeación y administración de sus respectivos sistemas escolares.

La política de descentralización motivó a que los gobernadores de los estados, promovieran en sus respectivas legislaturas sendas leyes con el propósito de crear reglas claras para el diseño de estrategias educativas. Se fusionaron o crearon secretarías locales, los docentes iniciaron ensayos de negociación laboral con los propios gobiernos de las entidades. Además, se abrió

¹⁴ Alejandro Sánchez Camacho, *Sociedad del Conocimiento: Por una Educación de Excelencia*, Emes Editores, México 2002, p. 75.

la posibilidad de que las administraciones diseñaran y controlaran sus instituciones escolares.

“Como resultado de la federalización de la educación básica, en 26 estados de la República se crearon organismos centralizados específicos con el propósito de asumir la responsabilidad de ofrecer los servicios educativos transferidos por el gobierno federal. Otras cinco entidades federativas asumieron directamente la operación mediante sus propias secretarías de Educación, y 23 de los 31 estados de la República cuentan con leyes de educación.”¹⁵

Sin embargo, en la exposición de motivos de la Ley General de Educación se especifica lo siguiente: “En congruencia con el objetivo de acercar a las autoridades locales a la escuela, que es esencia del federalismo educativo, esta iniciativa propone que el gobierno del Distrito Federal se responsabilice de la operación de los servicios de educación básica en su jurisdicción. La correspondiente transferencia comenzará al inicio del ciclo lectivo 1994-1995”¹⁶

Como es bien sabido, la Ley no ha podido ejecutarse dadas las condiciones jurídico-políticas que prevalecen en el Distrito Federal, la educación básica debería funcionar bajo la conducción del gobierno local pero, la transferencia no puede llevarse a cabo por estar sometidas al mismo SNTE, pasando por el gobierno federal, hasta el gobierno del Distrito Federal, puesto que las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal ni siquiera le conceden injerencia en el rubro de educación. En tanto que como ya se expuso en párrafos anteriores, los gobernadores son responsables directos de los programas de educación en las entidades.

El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, decidió iniciar un procedimiento jurídico de controversia constitucional en contra de la Ley de Educación del Distrito Federal.

La controversia fue iniciada el 4 de agosto de 2000, las contestaciones de la Asamblea y de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, tuvieron lugar el 23 y 27 de septiembre, respectivamente. Cabe señalar que la Ley de Educación del Distrito Federal (LEDF) amplía las posibilidades de los ciudadanos para recibir educación y su estructura se encuentra en armonía con el Artículo 3 Constitucional y con la LEDF.

La LEDF fue diseñada con un alto consenso social, diversos sujetos participaron en los consensos. Los capitalinos no pueden seguir contando con un servicio educativo administrado por el gobierno federal. Para la definición de una política educativa local hacen falta dos procesos: la descentralización de la educación básica y la resolución de la controversia constitucional; y sin duda alguna, la solución o bien el destrabe de esta situación se resolvería mediante la ampliación de facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en específico, darle carácter de gobernador de la entidad.

¹⁵ *Ibidem* p. 76

¹⁶ Exposición de motivos de la Ley General de Educación.

La necesidad de que el Distrito Federal cuente con una ley educativa es incuestionable, los beneficios de una reforma político-administrativa y las perspectivas de la ampliación de las facultades del Ejecutivo capitalino y el impacto de esto en materia de educación tiene bastas y positivas expectativas.

La especificidad política del Distrito Federal ha sido uno de los argumentos para aplazar el proceso de descentralización. Sin embargo, la transformación del Distrito Federal en entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios, implica que el gobierno local tiene facultades normativas y operativas en materia de educación. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en su Artículo 2, en muy claro al respecto: "El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones".

La LEDF, sin lugar a duda, ampliaría, enriquecería, fortalecería y precisaría lo establecido en el Artículo 3 y en la Ley General de Educación. En su calidad de gobernador de la entidad, el Jefe de Gobierno capitalino estaría en posibilidad de resolver y conciliar el atraso entre las necesidades educativas de los capitalinos y los servicios ofrecidos por el gobierno federal. Los mismos docentes del Distrito Federal necesitan contar con la posibilidad de que sus demandas sean atendidas por el gobierno local. La educación para todos, con calidad, equidad y pertinencia, será posible en cuanto los servicios pasen a manos de la administración local.

En la actualidad, el gobierno capitalino, a través de las delegaciones políticas, destina recursos a las escuelas públicas; esta acción se lleva a cabo por medio del Programa Integral de Mantenimiento a Escuelas (PIME), el cual no sólo comprende actividades para conservar en buen estado los kínderes, primarias y secundarias públicas, sino también abarca la construcción de planteles nuevos. El año pasado las escuelas recibieron más de 551 millones de pesos¹⁷ de recursos delegacionales para su mantenimiento, sin que las delegaciones o el Gobierno del DF tengan ninguna facultad de intervenir en ellas, porque no se ha concretado la descentralización educativa.

Es cierto que los recursos asignados son insuficientes para atender la demanda de más de un millón 440 mil alumnos¹⁸ inscritos en los diferentes niveles de educación básica de escuelas oficiales, pero también lo es el hecho de que no se pueden destinar más recursos mientras no se establezcan reglas claras sobre la responsabilidad de la educación, y ello sólo se logrará a través de la descentralización educativa.

La educación pública, no sólo en la ciudad de México sino en todo el país, enfrenta una serie de problemáticas. Ejemplo de ello, lo da el estudio "Robando el Futuro. Corrupción en el salón de clases", el cual fue elaborado por Transparencia Internacional, a petición del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP), de la UNESCO y de la SEP, y el cual revela que cada familia

¹⁷ Educación en el DF nota revisada en <http://www.cronica.com.mx/> nota.php?id_notas=223817

¹⁸ *Ibidem*

mexicana paga en promedio 300 pesos en “sobornos” para asegurar un lugar a sus hijos en las escuelas públicas, para la entrega de papeles o la inscripción de los menores.¹⁹

Es cierto que la descentralización educativa no acabará de tajo con ésta y otras irregularidades que se presentan en las escuelas, pero sin duda, concretarla ayudará a enfrentar de manera especial cada problemática. Pues el gobierno responsable de ésta, tendría facultades suficientes para establecer programas encaminados a esto, además de que entre otras cosas, destinaría al igual que el resto de las entidades recursos necesarios para el funcionamiento de las escuelas a su cargo.

4.4 PANORAMA ACTUAL DEL DISTRITO FEDERAL ANTE LA UNA REFORMA- POLÍTICO ADMINISTRATIVA EN LA ENTIDAD.

En efecto, la reforma de la Ciudad es un tema que ha estado presente con gran fuerza en la agenda política de los últimos años. Unas veces planteada, hay que decirlo, como bandera electoral; o tras como exigencia de los ciudadanos, la reforma político-administrativa ha logrado consolidarse como uno de los grandes objetivos de los capitalinos y sus representantes, pero también de los partidos y de lo que podría llamarse el hambre de transición, lo que podría llevar a los gobiernos actuales a actuar premeditadamente y con el único objetivo de prevalecer.

Por eso es que la reforma político-administrativa es una cuestión tan importante como delicada; se trata de hacer una reforma por consenso, una reforma que mire hacia delante y no sólo para al pasado con rencores o con cuentas pendientes, de modo tal que sea una reforma que incluya y genere los acuerdos necesarios para apuntalar la gobernabilidad de la ciudad.

Como ya se mencionó con anterioridad, la actual administración del Distrito Federal, encabezada por Marcelo Ebrard Casaubón, desde sus inicios en el año 2006 y antes durante su campaña electoral, manifestó y ha hecho extensiva su intención de dotar a la entidad de autonomía; por lo tanto, para conseguir dicho fin ha comenzado un proceso, cabe señalarlo, con una escasa difusión, que solo puede verse en el centro histórico de la ciudad, en el sistema de transporte colectivo metro y algunos en autobuses, de carteles donde se invita a los interesados a aportar ideas para la construcción de una Constitución para el Distrito Federal, esto se manifiesta con el cuestionamiento en los carteles que expresa: ¿Sabías que el Distrito Federal no cuenta con una Constitución propia como el resto de los estados?

Esto, se ve reforzado con una página en internet²⁰, la cual pareciera ser independiente de algún partido político, sin embargo, en la página principal del Gobierno del Distrito Federal aparece como un vínculo, en esta se puede ver leer desde la historia del Distrito Federal, hasta las reforma hechas con anterioridad en la entidad. Por otra parte, en el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2007-

¹⁹ *Ibidem*

²⁰ <http://www.constituciondf.org.mx>

2012, organizado en siete ejes estratégicos, el Jefe de Gobierno plantea como el primero de estos, una reforma política.

A continuación, expondré brevemente los puntos principales de los que se habla en dicho apartado:

El apartado se plantea textualmente así: Eje 1. Reforma política: Derechos plenos para la ciudad y sus habitantes.

En su delimitación, perspectiva y diagnóstico aborda principalmente a la gente, y el goce pleno de los derechos de los habitantes de la ciudad como principal justificación para luchar por mayores facultades o bien, suficientes para garantizar crecimiento económico y bienestar social, además de que señala los avances democráticos que ha habido en la entidad y en contraparte, las limitantes a las que se enfrenta pese a todos los avances.

Las estrategias que se manejan en este programa, son cuatro, siendo la más relevante la que señala que:

“El impulso de la reforma política y el cambio del estatus legal de la Ciudad de México son estrategias indispensables, tanto para defender los derechos políticos de sus habitantes, como para dotar al gobierno de las facultades suficientes para atender las necesidades ciudadanas”²¹

En cuanto a los objetivos, podemos señalar como más relevante el siguiente:

“Garantizar las condiciones políticas y administrativas para el ejercicio pleno de los derechos, libertades y obligaciones ciudadanas. Este propósito va de la mano con la promulgación de la Constitución Política del Distrito Federal, sin renunciar a su calidad de Capital de la República”.²²

Finalmente, refiriéndonos a las líneas de política que piensan instrumentar para llevar a cabo dichas aspiraciones, podemos apuntar como más importante la que señala que:

“Con base en el diálogo, la concertación y la búsqueda de acuerdos: se trabajará con la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), el Congreso de la Unión y los demás poderes de la Unión, para impulsar reformas legislativas que den al Distrito Federal los mismos derechos, obligaciones y atribuciones de una entidad federativa”²³

Por lo tanto, podemos ver, que las intenciones del actual gobierno van encaminadas hacia la transformación del Distrito Federal en un estado, y del jefe de Gobierno en un gobernador, aunque esto no sea expresado cabalmente. Sin embargo me parece justamente por no manifestar claramente sus intenciones, se quedan cortos en las estrategias y líneas de acción a seguir para lograr dichos objetivos, no es claro cual es su prioridad, pues por un lado señalan a la gente y sus derechos como principal motivación de la reforma, y por otra parte pareciera que su único interés es tener más poder político y apuntalarse solamente como

²¹ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

fuerza política en el país. Y, por otra parte la relación que están estableciendo con el Ejecutivo Federal, podría obstaculizar estos planes, pues no hay que olvidar que el Presidente de la República tiene amplias facultades sobre el Jefe de Gobierno en la capital.

4.5 ESCENARIOS POLÍTICOS ANTE LA TRANSFORMACIÓN DE LA FIGURA DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL EN GOBERNADOR Y LA INMINENTE TRANSFORMACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL EN EL ESTADO 32 DE LA FEDERACIÓN.

Para finalizar este último capítulo del presente trabajo, a continuación presento dos escenarios alternativos acerca del futuro del Distrito Federal. Me queda claro, sin embargo, que resulta sumamente difícil predecir los próximos veinte años. De igual forma, hace veinte años sólo algunas pocas personas podían sospechar que en menos de las dos décadas que faltaban para el año 2000, pudieran ocurrir cambios tan radicales en todo el mundo, más aún en la misma Ciudad de México, que por ejemplo, era imaginada para el año 2000 como territorio de los peores problemas, según proyecciones oficiales que ubicaban a su población en alrededor de 33 millones de habitantes, cuando los datos preliminares del Censo de Población y Vivienda 2000, registran poco menos de 17.8 millones de habitantes.

Así puestas las cosas, las predicciones pueden parecer ejercicios no demasiado fecundos, ya que factores totalmente imprevistos suelen modificar el curso de la historia y transformar las proyecciones en meras divagaciones. No obstante, dejar de mirar hacia el futuro sería una suerte de negación de la existencia misma del devenir para la humanidad, y nos volvería a llevar a una época donde el tiempo no era parte de las sociedades humanas, dónde lo épico se confundía con lo cotidiano, donde la linealidad del tiempo no era conocida aún.

Por estas motivaciones, resulta necesario vencer nuestra desconfianza hacia la exploración del futuro y definir varios escenarios del futuro mediato. El objeto de este apartado es entonces presentar una reflexión que permita encadenar el presente con el futuro, y que sirva como referencia para definir la orientación de las acciones que se han de tomar en el proceso de la reforma político-administrativa en el Distrito Federal.

El primero de los escenarios es aquel en el cual las variables actuales sufrirían cambios vertiginosos, poco planeados o reformados al vapor, esto dadas las actuales condiciones de mayoría relativa en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; dando lugar a un escenario tendencial; mientras que en el segundo escenario posible, se define un curso de acciones decisivas para reorientar una reforma político-administrativa hacia un futuro mejor definido; asimismo, se plantea una propuesta para alcanzar las bases para una óptima reforma político-administrativa en el Distrito Federal. Dichos escenarios, han sido creados con base en información existente de las propuestas de reforma política para el Distrito Federal, en años anteriores por parte de diferentes partidos políticos, así como en ideas propias surgidas de la observación y análisis de fenómenos coyunturales surgidos a partir del año 1997.

Se han construido dos escenarios cualitativos, que responden a dos formas que podría tomar un modelo de reforma político-administrativa para el Distrito Federal, dependiente principalmente de la ampliación de facultades para el Ejecutivo capitalino, específicamente dándole las atribuciones plenas de un gobernador de un estado, esto en un horizonte a corto plazo (2 años) y largo plazo (10 años). Estos escenarios responden a dos hipótesis antagónicas y excluyentes. La primera es la de permanencia o evolución en un corto plazo de las condiciones que guarda el Gobierno del Distrito Federal, la otra hipótesis plantea un cambio o una reorientación a largo plazo de las mismas.

La definición de cada escenario, es entonces, la siguiente:

- Escenario de permanencia/evolución a corto plazo: Este escenario corresponde, a una rápida transformación del patrón de gobierno en el Distrito Federal, caracterizado por la toma de decisiones apresuradas, poco planeadas y orientadas a cumplir expectativas de unos pocos, falta de consenso y diferencia poco conciliables entre el Gobierno del Distrito Federal y el Ejecutivo Federal.
- Escenario de cambio/reorientación a largo plazo: Este escenario remite a una transformación planeada estratégicamente, lo cual conlleva un proceso paulatino y planeado, tomando como factor principal el tiempo, aprovechando las condiciones favorables del entorno nacional y local, con la consolidación del Gobierno del Distrito Federal como un gobierno legítimo y la aprobación de la población de la entidad.

Los escenarios se presentan a manera de cuadros comparativos, para permitir vislumbrar las opciones posibles para cada tema mencionado, y los rubros o temas que se vislumbran o bien, son considerados para hacer las proyecciones a futuro son nueve, cabe aclarar que los dos primeros; son los que considero primordiales: Modo de proceder y visión mostrada; y, Designación o denominación del funcionario responsable del gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, para el resto de estos rubros, el orden en el que se encuentran no representa prioridad alguna, sino que son las bases mínimas que debieran contemplarse en el proceso de reforma política en el Distrito Federal; estos son: Seguridad Pública, Gestión delegacional, Presupuesto y programación delegacional, Límites territoriales, Facultades y designación de titulares delegacionales, Participación ciudadana y Educación.

Como último punto y señalando que el tiempo es la variable utilizada para la elaboración de estos escenarios, siendo que en el primero se maneja el corto plazo y en el segundo el largo plazo, pasemos de lleno a estos:

RUBRO	ESCENARIO DE PERMANENCIA/EVOLUCIÓN A CORTO PLAZO	ESCENARIO DE CAMBIO/REORIENTACIÓN A LARGO PLAZO
Modo de proceder y visión mostrada	Visión prospectiva conservadora de mantenimiento de las tendencias actuales.	Visión prospectiva dinámica hacia el cambio
Designación o Denominación del funcionario responsable del Gobierno del Distrito Federal	La denominación de Jefe de Gobierno del Distrito Federal es cambiada por la de Gobernador del Distrito Federal	Reforma paulatina, utilizando criterios de prioridades, de los artículos 43, 44, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que los Poderes Federales dejen de estar a cargo de la entidad en que tengan su sede, de modo tal que al final del proceso de reforma, las atribuciones del ejecutivo local sean homologadas con las de los gobernadores del resto de los estados, y este sea el único responsable del gobierno en el Distrito Federal
Seguridad Pública	En el rubro de la Seguridad Pública, el mecanismo actual prevalece con los siguientes rangos: a) El Presidente cuenta con el mando superior de la fuerza pública en el Distrito Federal; y, b) Las funciones de dirección le corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Esto por motivos meramente políticos, pues al gobernador del Distrito Federal evita altercados con grupos políticos de presión que tienen relación directa con el partido del cual forma parte; por lo tanto, prefiere que estas determinaciones queden en manos del ejecutivo federal.	Otorgar el mando directo de la fuerza pública al titular del gobierno del Distrito Federal, a modo de que asuma funciones integrales como responsable de salvaguardar la paz, la seguridad e integridad de los habitantes de la ciudad, además de el orden público. Elaborar un programa de seguridad pública integral y procuración de justicia donde los titulares de ambas dependencias asuman funciones de dirección y rindan cuentas directamente al titular del gobierno del Distrito Federal.
Gestión delegacional	El intempestivo cambio en la administración pública del Distrito Federal ha imposibilitado el establecimiento de mecanismos claros para la gestión de recursos en las delegaciones, no ha habido acuerdos políticos entre estas, y algunas administraciones son de distinta filiación política a la del Gobierno del Distrito Federal; esto ha generado confrontación entre delegaciones y gobierno central.	Se establecerían gobiernos colegiados en las demarcaciones políticas del Distrito Federal, similares a los ayuntamientos pero sin llegar a ser municipios para que no entren en el mismo sistema establecido por el artículo 115 constitucional, ya que por las características del Distrito Federal no podrían existir exactamente municipios con plena autonomía.
Presupuesto y programación delegacional	La elaboración del presupuesto de las delegaciones es un proceso complicado y poco participativo, no existe capacitación sobre la normatividad para la elaboración de los presupuestos; por lo tanto, el presupuesto se exige con urgencia. Esta situación hace que las propuestas de presupuesto se elaboren al vapor y sin un proceso de diagnóstico de los problemas fundamentales ni planeación para establecer las líneas estratégicas.	Los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrían la facultad de elaborar su presupuesto y ejercerlo en forma autónoma, una vez aprobado por la Asamblea Legislativa. El ejercicio del presupuesto se haría en forma coordinada entre los órganos de las demarcaciones y los órganos de la administración pública local en la manera que lo determine la ley.

<p>Limites territoriales</p>	<p>Los problemas de los límites territoriales entre las delegaciones y las de éstas con el estado de México que no se han solucionado porque existen dificultades para entablar, de forma institucional, las discusiones y propuestas, se ven aun más complicadas por la nueva administración en el Distrito Federal, el principal problema es la diferencia de intereses políticos entre los respectivos gobernadores de ambas entidades.</p>	<p>Se ha trabajado para alcanzar acuerdos entre el Distrito Federal y los estados colindantes con este, y se ha establecido una estricta separación y delimitación territorial, así como de jurisdicciones y responsabilidades. En el ámbito local se acordó que el organismo previsto por el artículo 110 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tomando como base los estudios previos que se han efectuado en esta materia, realice el análisis necesario para determinar la mejor manera de redistribuir las demarcaciones actualmente existentes, tomando en consideración criterios de densidad poblacional, operatividad funcional y administrativa, antecedentes históricos y culturales, entre otras para que de ello dependa el nuevo número de demarcaciones en que tenga que dividirse el Distrito Federal, y los límites territoriales de cada una.</p>
<p>Facultades y designación de titulares delegacionales</p>	<p>Los delegados exigen, dada la nueva investidura del gobernador del Distrito Federal, mayores atribuciones sin embargo al no tener previa planeación de estos cambios, lo único que se logra es centralizar las decisiones de estos, lo que ocasiona que las administraciones delegacionales presenten un funcionamiento estructural poco operativo, poco ágil e ineficaz hacia las demandas ciudadanas.</p>	<p>Elección directa de los titulares de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de manera conjunta con un equipo de trabajo que funcione como un órgano colegiado. Debe definirse con claridad un nombre socialmente aceptable para los titulares de los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones en que se divide el Distrito Federal, así como de sus subalternos. Creación de instancias de gestión por demarcación para satisfacer las necesidades comunitarias.</p>
<p>Participación ciudadana</p>	<p>No existe una política clara respecto a la participación ciudadana, aunque hay el reconocimiento de los avances del presente gobierno en términos de la articulación con la sociedad, la vinculación de los ciudadanos con el gobierno delegacional se limitan, pues cada delegación le asigna responsabilidades y actividades que considera necesarias; los órganos centrales toman las decisiones y medidas.</p>	<p>La nueva forma operativa en las demarcaciones, permite una desconcentración que facilita la horizontalidad de la estructura administrativa, se esta estimulando la participación ciudadana de formas muy diversas y creativas y con los distintos sectores de la población; existen propuestas y se consensó para que en un futuro la propia gente pueda participar en la asignación y el control del presupuesto de su delegación. Hacen falta recursos materiales y labor social intensa, sin embargo, se están abriendo medios de información y comunicación, medios de difusión local, periódicos murales, periódicos y estaciones de radio y televisión local.</p>

<p>Educación</p>	<p>Se descentralizó de un solo golpe la educación primaria, y a falta de planeación esta se ha dejándolos en manos de padres de familia, en manos de los recién creados municipios, sin transferirles recursos suficientes y hoy es uno de los sistemas más desarticulados pese a que hay un gran acervo pedagógico en el Distrito Federal. Por la baja calidad en la educación, la demanda de mejor calidad en esta y el desentendimiento del gobierno federal en este rubro, dadas las nuevas atribuciones al gobierno local, se ha implementado un programa de la educación basada en el mercado, que implica la expedición de vales para que los padres de familia, en un sistema de competencia mercantilista, con un enfoque tecnocrático, puedan seleccionar en qué escuela sus hijos van a acceder a sus estudios. Esto como consecuencia de la falta de recursos en las escuelas públicas, que se han visto rebasadas en demanda.</p>	<p>Se ha planteado una estrategia de descentralización con el fin de establecer mayor control local, siempre y cuando el gobierno federal no se desentienda del financiamiento educativo. Esta estrategia de descentralización consiste en neutralizar los poderes y así lograr mayor calidad, lograr mejores condiciones para los trabajadores, y lograr mayor financiamiento, por lo tanto al lograr que la descentralización se convierta en una transferencia de oportunidades para desarrollar un sistema plenamente democrático; lograr la plena articulación de autoridad, capacitación y financiamiento; construir una visión de la federalización que se identifique con un proyecto incluyente de nación. Se trata de que todos los sujetos educativos compartan una visión de largo plazo, y esto implica que esta visión pueda ser compartida por partidos políticos, instituciones clave como las instancias educativas y la misma comunidad de padres de familia.</p>
-------------------------	--	---

Al respecto de los anteriores escenarios, y los aspectos más relevantes de los mismos podemos señalar lo siguiente:

Lo que quiere la gente es que las cosas funcionen y funcionen bien. Por muy sofisticada que pueda ser una reforma, si no es técnicamente viable no será útil y por lo tanto no va a ser justa.

Por lo tanto, partimos de la idea de que el proceso de reforma política-administrativa en el Distrito Federal tendrá que ser gradual pero constante, de manera de ir dotando de más capacidades tanto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a las delegaciones y a otros ámbitos de gobierno para atender los problemas de forma eficiente y coadyuvar de esa manera a construir una ciudad cada vez más democrática y participativa.

Parecería que se trata de quitarle cosas y facultades al Presidente, sin embargo se trata de hacer más responsable al quien se encargue de la administración pública en la ciudad, y abrir más espacios y más disputas electorales para hacer de la práctica del voto y de la rendición de cuentas una costumbre arraigada y una verdadera forma de gobierno en la ciudad.

Es urgente dar un paso más en la reforma del Distrito Federal, poniendo especial atención a la coordinación con el gobierno federal y la zona metropolitana, y no solamente a la preocupación de la autonomía.

Proponer la instauración de municipios puede ser correcto siempre que éstos sean entendidos como entidades de gobierno pertenecientes a una amplia zona metropolitana a la cual los municipios metropolitanos reconocen una pertenencia clara. La suerte de la ciudad es la misma de sus municipios, y las

formas de articular medidas y programas requiere de instancias claras y formales donde se acuerda sobre los grandes problemas y en forma conjunta jefes delegacionales y Jefe de Gobierno construyen la ciudad; los desafíos comunes por regiones imprimen formas de articulación, y la autonomía se maneja en instancias comunes.

En cuanto al tema de la educación en el Distrito Federal, Este es uno de los puntos más importantes pendientes en el Distrito Federal y me parece que la descentralización de los servicios educativos al Gobierno del Distrito Federal ayudaría a mejorar su calidad y a realizar una mejor planeación de acorde a las demandas y necesidades de los capitalinos, para así lograr una transformación gradual de la educación que ayude al desarrollo de nuestra ciudad y del país. Sin embargo esto es algo que no puede resolverse más que en el largo plazo y depende en gran parte, del trabajo que realicen en conjunto el Jefe de Gobierno y la ALDF, pero que, por no contar con facultades suficientes en este rubro, por desgracia, no se puede avanzar más allá de lo hecho actualmente. Empero, el escenario ideal para la educación, sería lograr que la descentralización se convierta en una transferencia de oportunidades para desarrollar un sistema educativo plenamente democrático y lograr la plena articulación de autoridad, capacitación y financiamiento. En cualquier escenario, sin embargo, la calidad educativa debe ser asegurada y considero, que este es el mayor desafío que se debe enfrentar en el Distrito Federal.

Finalmente, las acciones tendientes a una mayor descentralización de responsabilidades y atribuciones hacia las delegaciones para el largo plazo (en términos de tareas y no de tiempos) requieren no sólo de un acuerdo entre los actores políticos (es decir, formarían parte de la reforma político-administrativa para el Distrito Federal); sino de modificaciones en la legislación local y federal.

CONCLUSIONES

El federalismo es un tema que por su importancia en la vida nacional exige una revisión profunda, seria y objetiva, tendiente a lograr una renovación del pacto federal que restablezca el equilibrio entre los Poderes de la Unión, entre los distintos órdenes de gobierno y fortalezca la participación social para resolver problemas locales y regionales, respetando siempre los principios de unidad y equidad, siendo justamente este último precepto, equidad, el que al no ser cabalmente cumplido, hace que el Federalismo en México quede en entredicho, pues no existen condiciones de igualdad en todas las áreas geográficas de México, específicamente en el Distrito Federal.

El federalismo mexicano constituye una parte fundamental e inherente de la historia del país a partir de la promulgación de la Constitución de 1824. En México, es claro que la idea federal ha sido columna vertebral en la constitución de la República. El Federalismo unió en voluntad común, la variedad de culturas regionales, desarrollos históricos y realidades locales que conforman el país tan diverso que es, sin embargo, y a pesar de que el Artículo 43 constitucional señala al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, este no se encuentra en igualdad de condiciones ante el resto de las partes que integrantes del pacto federal.

Además de lo anterior los estados de la federación tienen como característica primordial de su estructura orgánica, por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el régimen del municipio libre, distribución con la que no cuenta el Distrito Federal.

Las sucesivas reformas constitucionales que han modificado de 1986 a la fecha, la organización política del Distrito Federal han incidido sobre el constante reforzamiento en el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes de la entidad.

Desde 1824, con la adopción del sistema federal en nuestro país, se determinó la necesidad de establecer un territorio que fuera sede de los poderes federales a, semejanza del Distrito de Columbia en los Estados Unidos. Gracias a la intervención de Fray Servando Teresa de Mier, quien convenció a los Constituyentes de 1824 sobre las ventajas geográficas, económicas, políticas e incluso históricas, se logró ubicar ese territorio en el Valle de México, específicamente en esta Ciudad, y no en el Estado de Querétaro como se consideró en algún momento.

A pesar de que el Distrito Federal se estableció por decreto el 18 de noviembre de 1824 en el radio de dos leguas sobre la plaza mayor, lo que actualmente se conoce como el Centro Histórico de la Ciudad, empero, su área fue extendiéndose hasta llegar a los límites establecidos en los decretos de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión.

Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1836 se suprimieron el sistema federal consecuentemente el Distrito Federal, lo que originó que el

gobierno de la ciudad de México se encomendara al Departamento de México; posteriormente, con la Constitución de 1857 el gobierno del Distrito Federal es reformado en cuanto a su organización y se repone el sistema de la Constitución de 1824; con la vigencia de la Constitución de 1917 se da cohesión al sistema jurídico de gobierno del Distrito Federal, anexándose a su territorio las poblaciones de Cuajimalpa y Guadalupe Hidalgo entre otras y estableciéndose el régimen municipal, mismo que fue suprimido en 1929 debido a la organización especial que adquirió el Distrito Federal, transformándose así en el Departamento del Distrito Federal, cuya administración era encabezada por un regente capitalino designado por el Presidente de la República.

Durante la mayor parte de su existencia, el Distrito Federal fue gobernado exclusivamente por los órganos federales, pero a partir de las reformas impulsadas por la voluntad ciudadana con el ánimo de un mejor ejercicio de sus derechos políticos, se crearon nuevas instancias de gobierno que de manera paulatina han ganado mayores funciones.

Específicamente, en 1988 se creó la Asamblea de Representantes a efecto de lograr que los habitantes de la capital contaran con un órgano de representación, al cuál se le han añadido cada vez mayores facultades hasta conformarlo como un órgano legislativo del Distrito Federal.

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

La primera elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal fue la consolidación y la ejecución de un derecho ya innegable y que venía reclamándose por años en la entidad sede de los Poderes de la Unión, pero que por esta condición, pagaba y paga aún, con su autonomía y su democracia interna, los privilegios de tal prerrogativa. Por lo que en este sentido, podemos aseverar que al Distrito Federal no se le consecuentó o regaló nada, sino que las dimensiones que la Ciudad de México ha adquirido a lo largo y desde antes de su creación en 1824, vislumbraban la necesidad de un gobierno no especial, ni paternal, ni con atribuciones similares a la de una "sucursal" del gobierno federal, sino un gobierno que emanara del propio Distrito Federal y que administrara con conocimiento vasto de las necesidades y problemáticas inherentes a la entidad y que el responsable de su administración tuviera plena autonomía para llevar a cabo sus funciones no con el objetivo de un particular o un partido político y no con el afán de obtener un favorecimiento o cargo en una futura administración.

El Jefe de Gobierno del D. F. tiene atribuidas facultades de tres clases: Las de competencia exclusiva; las que para su ejercicio, requieren de la aprobación del Presidente de la República; y las que tiene naturaleza concurrente con las que corresponden al ejecutivo federal. (Artículo 122)

Sin embargo, una reforma política-administrativa que ampliara las facultades del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de modo tal que se homologaran con las de los gobernadores del resto de los estados, pudiera contribuir a dar un mayor sentido de responsabilidad a quien detentara el ejecutivo local y de esta forma se procurara cumplir tanto con el objetivo de la administración pública: el bienestar común, como con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia inherentes a los servidores públicos.

No cabe la menor duda que el avance democrático que ha habido con la elección por la población de jefe de Gobierno y delegados da una legitimidad a los gobernantes, que no tenían cuando el presidente de la República designaba entre sus amigos al regente.

Con las diferentes reformas políticas que ha sufrido el Distrito Federal se ha ganado en legitimidad, pero desgraciadamente, han quedado incompletas, y al ignorar el tema metropolitano, se ha perdido gobernabilidad. Siempre ha sido difícil la coordinación del gobierno capitalino, tanto en su interior como con el gobierno estatal y los municipios del estado de México, sin embargo, en los últimos años, la situación se ha vuelto aún más caótica, por lo que, la falta de coordinación metropolitana, entre el gobierno de la ciudad y el federal, ha llegado a tal extremo que en ocasiones no sólo no colaboran entre sí, sino que se obstaculizan.

Actualmente, los residentes capitalinos enfrentamos a unas autoridades totalmente desarticuladas, en donde el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tiene una influencia directa sobre los delegados, y éstos a su vez carecen de algún órgano, tipo cabildo, que controle y vigile sus decisiones y trabajo.

La ciudad de México ha sido víctima de intereses políticos personales de corto plazo. Los últimos seis Jefes de Gobierno, han estado más preocupados por sus aspiraciones presidenciales que por gobernar la capital de la República. Por eso no existe una visión y un proyecto de largo plazo, porque el Distrito Federal ha sido sólo un posible trampolín para la Presidencia de la República.

Uno de los grandes temas que tiene pendiente el Distrito Federal es la descentralización de los servicios educativos, por parte de la Secretaría de Educación Pública al Gobierno del Distrito Federal. Pero dentro de todos los problemas que conlleva la descentralización, uno de los principales es el de los recursos. Sin embargo al llevar a cabo tal descentralización el Gobierno del Distrito Federal, sería directamente responsable del mantenimiento de las escuelas capitalinas, por lo que se vería obligado a destinar recursos suficientes, como lo hacen el resto de las entidades, con lo que muy probablemente se reducirían gastos superfluos en otros ámbitos.

En cuanto a los trabajos que actualmente lleva a cabo el Gobierno del Distrito Federal, referente a una reforma política en el Distrito Federal, la difusión de esto es poca y la importancia de esto para la entidad y sus habitantes es

bastante, por lo que debieran comenzar a informar a la ciudadanía en forma masiva de estas intenciones.

Pareciera ser que están apostando a la elaboración de la Constitución del Distrito Federal como una solución a todos los problemas, sin embargo tal Constitución ni siquiera podría ser promulgada dadas las condiciones jurídicas de la entidad, no bastaría con la aprobación de la ALDF y la rubrica de un Jefe de Gobierno, pues se esta hablando de un ordenamiento mayor como lo es una Constitución, no puede por lo tanto, existir una Constitución para el Distrito Federal sin antes resolver el estatus del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que creo que esto es prioridad, y se resolvería, como lo hemos venido señalando a lo largo de esta tesis, dotándolo, paulatinamente de mayores facultades, y que su vez, trabaje en propuestas y programas similares a las que realizan los gobernadores en el resto de los estados.

El espíritu de la reforma, independientemente de su aterrizaje concreto en nuevas instituciones y normas de derecho público, debe plantearse como una reforma integral, debe enfocarse también a la esfera de la administración pública y debe alejarse un poco –me parece- de lo puramente político y electoral, como ha venido pensándose, para así centrarse en las verdaderas necesidades de la ciudad, siendo esta la razón por la cual, a lo largo del trabajo, se ha hablado de tal reforma como una reforma político-administrativa.

Es urgente pensar en el futuro de la ciudad y su zona metropolitana, recuperar el orgullo de tenerla y convertirla en lo que fue hace muchos años: la ciudad de las oportunidades y el mejor lugar para invertir y para vivir; y, en este sentido, el ejercicio de los escenarios me parece adecuado pues permite darnos una idea o bien repensar los pros y los contras de cada situación, e incluso porque no, cuestionarlos y revalorar dichas situaciones pensando en si realmente existe la posibilidad de que alguno se consolide.

El horizonte del año 2012 aún parece lejano. Además, podría pensarse que todo esfuerzo por imaginar el futuro es particularmente inútil debido a la magnitud de los cambios actuales que vive México y la propia ciudad de México, que permiten sospechar fuertes transformaciones de lo actual, como consecuencia de las tendencias de largo plazo.

Sin embargo, no deberíamos dejar el devenir nacional librado exclusivamente a las fuerzas políticas que aquí confluyen, en este caso particular, una reforma para el Distrito Federal, donde el titular de la administración pública local sea el generador principal de tal reforma. He reconocido que existen fuertes presiones políticas, susceptibles de afectar profundamente el patrón de desarrollo y evolución política y administrativa en la entidad. Al analizar sus virtudes, aunque también sus defectos y limitantes, se hace evidente que no se puede eludir la toma de una posición al respecto, y esa no puede ser otra que la de fortalecer una investidura que, ha desempeñado un papel importante en los últimos cambios y reformas en el Distrito Federal y en el bienestar de la población en la entidad.

BIBLIOGRAFIA:

Alemán Velasco, Miguel. *La Revolución Federalista*, Editorial Diana, México, 2004.

Álvarez Enríquez, Lucía. *Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

Árbos, Xavier y Salvador Giner. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, España, 1993.

Ayala Espino, José. *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1999.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública*, 2001.

Chávez Hernández, Alicia (coordinadora). *Presidencialismo y Sistema Político: México y los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Cuadernos de la Reforma Política, Departamento del Distrito Federal, México, 1992.

Delgado Cantú Gloria M. *México: Estructuras política, económica y social*. Pearson Educación, México, 1998.

Emmerich, Gustavo Ernesto. *Metodología de la ciencia política*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México, 1997.

Heller, Herman. *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

Lafragua, José María. *La Ciudad de México*, Editorial Porrúa, México, 1987.

Macune Charles, William. *El Estado de México y la Federación Mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

Manrique Irma y López Gonzáles Teresa (coordinadoras). *Política fiscal y financiera en el Contexto de la Reforma de Estado y de la desregulación económica en América Latina*, Instituto de Investigaciones, UNAM, México, 2005.

Martínez Silva, Mario. *Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública*, Colegio Nacional de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Primera Edición, México, 1981.

Memoria del foro sobre reforma política del Distrito Federal, México, 2001.

Sánchez Camacho, Alejandro. *Sociedad del Conocimiento: Por una Educación de Excelencia*, Emes Editores, México 2002.

Serra rojas, Andrés. *Ciencia Política. La Proyección actual de la Teoría General del Estado*. Editorial Porrúa, México, 2000.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2001.

Todo México 1998: Resumen Ilustrado de los Acontecimientos.

DOCUMENTOS OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012

Archivo Histórico del Distrito Federal; fondo del Ayuntamiento de México, Ramo Elecciones de Ayuntamientos, vol. 862, exp.8.

Censo del 29 de octubre de 1900, Dublán y Lozano, tomo XXXV.

Convocatoria al segundo plebiscito ciudadano sobre la reforma política en el Distrito Federal, México, diciembre 15, 1992.

Decreto del 16 de febrero de 1854, Dublán y Lozano, tomo VII.

Diario de debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, julio-agosto, 1928.

Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, año 1, Segundo Periodo Ordinario, I Asamblea, núm 2, intervención de Manuel Camacho ante la ARDF el 16 de abril de 1989.

Diario Oficial de la Federación, 21/X/1993.

Diario Oficial de la Federación, 26/VII/1994.

REVISTAS Y PUBLICACIONES

Carlos Hernández, Luz Elena Arceo y Elizabeth Regish, "La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (diciembre, 1992-abril, 1993)", en *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 2, FCP y S-UNAM, enero-marzo, 1994.

Manuel Camacho, "La reforma democrática de la ciudad de México", en *Textos*, vol. 2, núm. 11, 1993, publicación mensual de la Fundación DF-Cambio XXI, México, mayo, 1993.

"La Jornada", México, Diciembre de 2007.

Revista Líderes Mexicanos, "Entrevista coyuntural", México, Núm. 53, Agosto 2002.

PÁGINAS DE ELECTRÓNICAS

"Distrito federal" <http://www.constituciondf.org.mx>

"Federalismo Mexicano" <http://www.inafed.gob.mx>

"Perfiles demográficos del Distrito Federal" <http://www.inegi.gob.mx>

"Educación en el Distrito Federal" http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=22387

OTRAS FUENTES

Entrevistas sostenidas con el Prof. Ernesto Barba Méndez, asesor del diputado Balfre Vargas Cortes en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, entre los meses de abril y octubre de 2007.

ANEXO 1

Planos de los límites del Distrito Federal y su expansión urbana en los años 1824, 1900 y 1929.

En el plano que a continuación se presenta, (Plano 1), se pueden observar los primeros límites del Distrito Federal y su expansión urbana en 1824.



LA CIUDAD DE MEXICO EN 1824

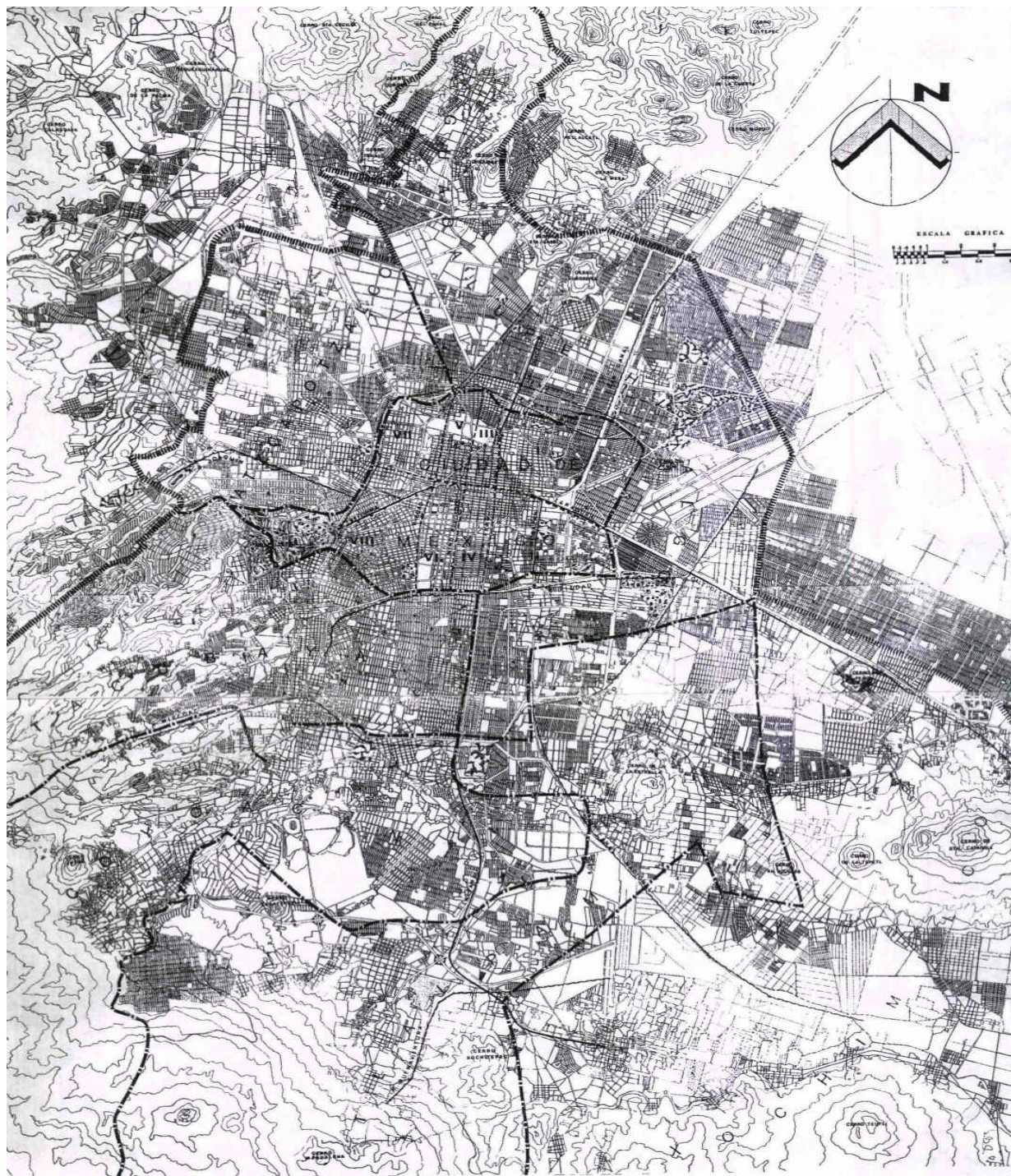
- 1. SUPERFICIE DEL DISTRITO FEDERAL:
- 2. SUPERFICIE URBANA DE LA CD DE MEXICO:

390 Km²
378 Ha.

SIMBOLOGIA :

- ▬▬▬▬ LIMITE DEL DISTRITO FEDERAL
- ~ RIOS
- ▬▬▬▬ AREA URBANA 1824
- VIALIDAD PRINCIPAL
- ▬▬▬▬ AREA URBANA 1978

De igual forma, en siguiente plano, (Plano 2), se observar los primeros límites del Distrito Federal, así como su expansión urbana, pero en el año de 1900.



LA CIUDAD DE MEXICO EN 1900

- | | |
|---|------------------------|
| 1. SUPERFICIE TOTAL DEL DISTRITO FEDERAL : | 1,483 Km. ² |
| 2. SUPERFICIE URBANA DE LA CD. DE MEXICO : | 850 Ha. |
| 3. SUPERFICIE URBANA DEL DISTRITO FEDERAL : | 350 Ha. |
| TOTAL AREA URBANA: | 1,200 Ha. |

SIMBOLOGIA :

- LIMITE DEL DISTRITO FEDERAL
- LIMITE DE CUARTELES (CD. DE MEXICO)
- AREA URBANA 1900
- VIALIDAD PRINCIPAL
- AREA URBANA 1978
- RIOS
- LIMITE DE MUNICIPALIDADES

Por último, en el siguiente plano, (Plano 3), se observan los límites del Distrito Federal y su expansión urbana, ya en el año 1929.



LA CIUDAD DE MEXICO EN 1929

1. SUPERFICIE URBANA DEL DISTRITO FEDERAL:	800 Ha.
2. SUPERFICIE URBANA DE LA CD. DE MEXICO :	5,462 Ha.

TOTAL AREA URBANA 6,262 Ha

SIMBOLOGIA :

	LIMITE DEL DISTRITO FEDERAL
***	LIMITE DE DELEGACIONES
▨	AREA URBANA 1929
▩	VIALIDAD PRINCIPAL
▧	AREA URBANA 1918
—	RIOS
---	LIMITE DE CUARTELES

ANEXO 2

*Síntesis de las acciones de gobierno llevadas a cabo durante los 10 años
del Gobierno del Distrito Federal*

ACCIONES DE GOBIERNO	LEYES
<p style="text-align: center;">ADMINISTRACIÓN 1997-2000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Creación de las Unidades de Atención a la Violencia Familiar - Centros Integrales de Apoyo a la Mujer - Libros de Texto Gratuitos para Secundaria - Acceso Gratuito a Transporte Público Eléctrico para Adultos Mayores - Grandes Conciertos Gratuitos - Aumento al salario de 2% por arriba de la inflación a los trabajadores del GDF - Construcción de la Primera Preparatoria del Gobierno de la Ciudad - Programa de Coinversión con Organizaciones Civiles 	<p style="text-align: center;">ALDF PRIMERA LEGISLATURA</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Desarrollo Social - Ley de Educación - Ley de Fomento a las Organizaciones Civiles - Ley de Asistencia Social - Ley de Vivienda - Ley de Asistencia Privada - Ley de la Procuraduría Social - Ley de las y los Jóvenes - Ley de los Derechos de los Niños y las Niñas - Ley de los Adultos Mayores - Ley de la Propiedad en Condominio - Reformas al Código Civil en Materia Familiar - Ley de Participación Ciudadana - Delito de Discriminación
<p style="text-align: center;">ADMINISTRACIÓN 2000-2006</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pensión para Adultos Mayores - Apoyo a Madres Solteras - Becas a Personas con Discapacidad - Rescate de Unidades Habitacionales - Mejoramiento de Vivienda - 16 Preparatorias del Gobierno del Distrito Federal - Universidad Autónoma de la Ciudad de México - Útiles Escolares Gratuitos - Micro créditos - Apoyo a Familias afiliadas a LICONSA - Programa de Mastografías - Programas de Jóvenes en Riesgo - Atención Médica y Medicamentos Gratuitos 	<p style="text-align: center;">ALDF SEGUNDA LEGISLATURA (2000-2003)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley del Instituto de las Mujeres del Distrito Federal - Ley de Apoyo a las Víctimas del Delito <p style="text-align: center;">ALDF TERCERA LEGISLATURA (2003-2006)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Medicamentos Gratuitos - Ley de Becas para el Bachillerato del Gobierno del Distrito Federal - Ley de Útiles Escolares - Ley de Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores - Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal
<p style="text-align: center;">ADMINISTRACIÓN 2006-2012 PRIMER AÑO 2006-2007</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uniformes Escolares Gratuitos - Beca Universal para Bachillerato - Niños Talento - Talento Joven - Educación Garantizada - Seguro de Desempleo - Fomento a Cooperativas - Metrobuses - Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 	<p style="text-align: center;">ALDF CUARTA LEGISLATURA (2006-2009) PRIMER AÑO</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Sociedad en Convivencia - Ley de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres - Reformas al Código Penal en Materia de Interrupción Legal del Embarazo

FUENTE: Cuadro publicado por la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal en medios impresos con motivo de los 10 años del Gobierno del Distrito Federal, extraído del periódico "La Jornada"