

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA  
IZTAPALAPA



**División:** Ciencias Sociales y Humanidades

**Departamento:** Sociología

**Título de Tesina:**

// Ciudadanía y participación política en el Distrito Federal

**Nombre del Alumno:**

José Luis Chávez García

**Matricula:** 95326068

**Para la obtención del grado de:** Licenciado en Ciencia Política

**Nombre del Asesor:**

Valeriano Ramírez Medina



**Nombre del Lector:**

Telésforo Nava Vázquez

**Fecha:** enero del año 2001

2015-10-24

## Indice

225656

	Página
Tema .....	1
Justificación .....	1
Planteamiento del problema .....	3
Pregunta (s) guía .....	5
Hipótesis .....	6
Objetivos .....	7
Introducción .....	8
Capítulo 1	
Gobierno y municipio en el Distrito Federal (1824-1928) .....	18
Capítulo 2	
Organos de consulta en la Ciudad de México (1929-1982) .....	23
El Distrito Federal en la época de Echeverría y López Portillo .....	27
Capítulo 3	
La capital de México bajo los gobiernos neoliberales (1982-2000) .....	32
La Ciudad de México con Miguel De la Madrid .....	32
El gobierno de Salinas y el Distrito Federal .....	34
La Ciudad de México en el período zedillista .....	38
Capítulo 4	
El Distrito Federal en el nuevo milenio .....	45
Conclusiones .....	53
Bibliografía .....	56

## **Tema:** Gobierno y representación política

### **Justificación:**

En el contexto democratizador del año 2000, resulta preocupante que en nuestro país se mantengan todavía prácticas de gobierno alejadas de los principios básicos de la democracia. Así, pues, en México la democracia parece encontrar sus más difíciles tareas en los lugares donde el presidencialismo se había desarrollado. La capital de la república mexicana vio, durante más de siglo y medio (1824-1997) como la voluntad política de sus habitantes era sustituida por los intereses del Poder Federal.<sup>1</sup>

Esta investigación pretende clarificar la relación de los capitalinos con sus órganos de gobierno, así como de estos últimos con los Poderes de la Federación. Las conclusiones obtenidas podrán ser presentadas como una alternativa de gobierno, pretendiendo con lo anterior aportar una solución a las profundas dificultades que aquejan a los ciudadanos de la Ciudad de México: su falta de representatividad política.

Al considerar que la Democracia parte del respeto, es decir, aquello que la voluntad popular manda, en el D.F. son cada vez más quienes pugnan un gobierno propio, es decir, un gobierno electo sólo por y para los capitalinos, que esté libre de la tutela de los Poderes de la Federación. En otras palabras, que se establezca el estado 32 de la federación.

Acatar la voluntad de las mayorías implica un respeto por el voto ciudadano. Apegarse a la voluntad generalizada permite la construcción de instituciones democráticas tan necesarias, sino es que indispensables, para la diaria convivencia entre ciudadanos. Allí radica la importancia de este tema. Así, pues, si el sentir generalizado de los habitantes del D.F. expresa un deseo de libertad y autonomía política – siendo ello congruente con los postulados de la democracia- , no parecen existir fundamentos democráticos que lo puedan impedir. Espero que sólo la recuperación de las

---

<sup>1</sup> Habrá que recordar que el Congreso Constituyente de 1917 ya había devuelto a los ciudadanos de la capital los derechos para elegir a sus gobernantes, sin embargo, sólo durarían con ellos hasta 1929, cuando la “familia revolucionaria comenzaba a hacer de las suyas”. Ver: Manuel Larrosa Haro. “El Distrito Federal en 1995: Las elecciones de consejeros ciudadanos del 12 de noviembre” en Manuel Larrosa Haro y Leonardo Valdés Zurita (Coordinadores). Elecciones y Partidos políticos en México, página 83

instituciones políticas y del poder público por parte de la ciudadanía permitirán crear una nueva relación entre los diferentes niveles de gobierno.

En el trayecto por consolidar la democracia en nuestro país, resulta un requisito indispensable la reconstrucción o restauración de las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos locales, de lo anterior dependerá la sana y grata convivencia de los diferentes niveles de gobierno de nuestra nación. En el Distrito Federal ya se cuenta con los elementos necesarios que permitan la consolidación y consumación de la democracia en México.

Si la capital de la República funcionó durante mucho tiempo como el feudo del Poder Ejecutivo, con el empuje actual de la sociedad civil, la lucha continua de los movimientos sociales, el fortalecimiento de los partidos de oposición y el “robustecimiento” de las instituciones electorales, nuestra realidad exige una recomposición y reordenamiento de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en el país. La Ciudad de México se presenta, desde la década de los ochenta, noventa y hasta nuestros días, fatigada y hastiada por la insoportable tutela ejercida por el presidente del país. Además, (por si lo anterior fuese poco) considerando que –según algunos- se está viviendo la “oleada democrática” de principios de siglo y de milenio, entonces podemos decir que no existe en la actualidad razón alguna para seguir sometiendo a los ciudadanos de la capital a los deseos de un gobierno extraño, es decir, sujetos a la intervención del gobierno federal.

Los habitantes de la capital piden tomar las riendas de su destino, requieren un gobierno propio para poder resolver las necesidades más apremiantes que día con día los rodean. El autogobernarse también implica para los ciudadanos del Distrito Federal, la recuperación de sus derechos políticos arrancados desde 1929.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Telésforo Nava Vázquez. La democracia siempre negada; Diane E. Davis. El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el siglo XX.

### **Planteamiento del problema:**

Es conocido que la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones resulta de vital importancia para el desarrollo de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, en regímenes donde la participación de la ciudadanía poco o nada pesa, al momento de elegir a las autoridades o sus representantes políticos, aparece irremediamente un abismo de legalidad y legitimidad entre gobernantes y gobernados.

Para el caso del Distrito Federal, su aparición, funcionamiento y relación con la federación ha quedado plasmada en la Constitución de 1824, pasando por la Constitución de 1857 y finalmente por la Constitución 1917. En todas estas constituciones se puede observar una relación diferenciada entre el poder federal hacia el Distrito Federal o, mejor dicho, entre la federación mexicana y el asiento de los poderes federales, lo anterior con respecto a la relación habida entre el poder federal y las entidades federativas.

En la actualidad, para muchos ciudadanos y especialistas en la materia resulta válido cuestionar la naturaleza del Distrito Federal. La problemática parece oscilar entre dos polos: por un lado se observa la naturaleza del Distrito Federal como residencia o asiento de los poderes federales. Como lugar de residencia de los Poderes de la Unión, los habitantes del Distrito Federal habían sido gobernados, hasta antes de 1997, por autoridades impuestas por el poder federal; mientras que por otro lado, se le considera al Distrito Federal con los suficientes requisitos para ser aceptado y reconocido como otra entidad federativa de nuestro país. Los habitantes de la capital han escuchado, desde tiempos muy lejanos, infinidad de pretextos que les ha impedido ser considerados como miembros de una entidad federativa, obviamente sus derechos políticos han tomado un matiz diferente con respecto a los demás ciudadanos del país.

La aparición de un Jefe de Gobierno, el establecimiento de una Asamblea Legislativa y la instauración de titulares de las demarcaciones político administrativas (delegados) en el Distrito Federal, todos ellos designados por medio del voto universal y secreto de los capitalinos, ha marcado una nueva etapa para la Ciudad de México y para el país mismo. Sin embargo, queda por esclarecer sus funciones y responsabilidades ante los ciudadanos de la capital y, sobre todo, su

vínculo con los poderes federales. (Para tale efecto, agréguese también la aparición de los comités vecinales con sus respectivos consejeros.)

Con la entrada de Vicente Fox a la presidencia de la República (el 2 de julio del 2000) y con Andrés Manuel López Obrador (5 de diciembre del 2000) a la cabeza del gobierno del Distrito Federal, los problemas para resolver en la capital resultan de suma importancia, a saber:

1. La existencia del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal sigue dilatando la contradicción existente entre el poder federal y la capital de la república. Los anhelos democráticos del nuevo régimen panista parecen truncarse al continuar la relación de predominio del poder federal sobre el gobierno capitalino. Habrá que hacer mención que los ciudadanos de la capital no participaron en la creación ni aprobación de dicho Estatuto -elaborado por el Congreso de la Unión- que, de manera infructuosa, intenta suplantar la verdadera y necesaria Constitución Local del distrito Federal.<sup>3</sup>
2. El predominio del poder federal sobre el gobierno local se puede observar en el artículo 76 de nuestra Carta Magna, en su fracción IX, donde se establece que el Senado de la República podrá remover al Jefe de Gobierno de la capital, en caso de que las relaciones entre el poder local y el poder federal se pusieran en riesgo. Con la intervención del Senado se está usurpando la facultad exclusiva que a cada congreso local le corresponde para decidir la remoción del ejecutivo local. Para el caso del Distrito Federal se considera una Asamblea Legislativa.<sup>4</sup>
3. En materia de seguridad pública, existe una ambivalencia con respecto al mando y control de la fuerza pública en la capital mexicana. El ejecutivo federal mantiene el control de la fuerza pública en el Distrito Federal, dejando al Jefe de Gobierno del D.F. en una situación de dependencia o subordinación que, con tales características, en las demás entidades federativas no existe.<sup>5</sup>
4. En materia económica, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal también es determinada por los poderes federales, la Asamblea Legislativa y el Jefe de

---

<sup>3</sup> Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa (colección), 130ª. Edición, 1999, artículo 122

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 76, fracción IX y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículos 24-32

Gobierno del Distrito Federal actúan como espectadores de las decisiones del Congreso de la Unión y del Ejecutivo federal.<sup>6</sup>

5. Para los habitantes de la capital ha resultado embarazoso e insuficiente la aparición de figuras (“consulta-gobierno”) tales como los delegados – hoy titulares de las demarcaciones político administrativas- y los Consejos Vecinales con sus respectivos consejeros. La función y responsabilidad de cada uno de ellos no ha quedado esclarecida del todo, su aparición sugiere una más de las lagunas para el funcionamiento efectivo del gobierno de la capital.<sup>7</sup>

**Pregunta(s) guía:**

- a) ¿Cuentan los ciudadanos del Distrito Federal con un gobierno realmente propio?
- b) ¿El marco jurídico del Estado mexicano está preparado para respetar la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en su afán por autogobernarse?
- c) ¿El Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal deben interferir en el gobierno de la capital?
- d) ¿La movilización ciudadana es el último recurso para eliminar la supremacía del Poder Federal sobre la Ciudad de México y así lograr el respeto y reconocimiento de un gobierno real y autónomo de los capitalinos?
- e) ¿El área geográfica donde residen los Poderes Federales implica la existencia de ciudadanos con derechos políticos disminuidos?
- f) ¿Qué se requiere para que los ciudadanos del Distrito Federal gocen de todos los beneficios políticos con los que cuenta el resto de la población mexicana?
- g) ¿Qué se necesita para que los habitantes del Distrito Federal gocen de una constitución local propia?

---

<sup>5</sup> Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 34

<sup>6</sup> Constitución Política... artículo 122; en el Estatuto, artículos 24, 32, 42

<sup>7</sup> Ley de participación ciudadana, artículos 45-52

## **Hipótesis:**

1. El reconocimiento hacia los ciudadanos de la Ciudad de México para autogobernarse, implica una recomposición del poder federal y la reorganización de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en nuestro país.
2. Corresponde a los ciudadanos del país y a los Poderes de la Federación respetar y reconocer la soberanía de los capitalinos para darse un gobierno propio.
3. En el Distrito Federal existe una injerencia por parte de los Poderes de la Unión que pulveriza la noción de soberanía y autonomía local, tanto de los habitantes como de sus órganos de gobierno, para llevar a cabo las tareas de autogestión y gobierno interno. El seguimiento y la aplicación rigurosa de los preceptos del federalismo podría modificar para bien las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, estableciendo con ello una sana, justa y fraternal convivencia entre los ciudadanos y sus respectivos órganos de gobierno, tanto local como federal.

## **Objetivos:**

2. Revisar la teoría del federalismo y relacionarla con el caso del Distrito Federal.
3. Analizar los diferentes órganos de representación ciudadana en la capital de la república desde 1929 hasta el año 2000.
4. Destacar los alcances y límites reales de dichos órganos de participación ciudadana en la Ciudad de México
5. Revisar los diferentes documentos que rigen la vida política del Distrito Federal y remarcar sus carencias con respecto a la participación ciudadana.
6. Analizar las posibilidades de cambio, en materia de representación y derechos políticos, en el nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador y su relación con el poder federal.

## **Introducción:**

Los problemas que aquejan a la Ciudad capital de México suman una larga lista que incluye a los de tipo geográfico, por su caprichosa ubicación en medio de una cordillera asfixiante; urbanísticos, por su indulgente – y, tal vez, irresponsable- planeación como ciudad principal de México; sociales, por la gran cantidad de habitantes y por un número igual de culturas y costumbres; por su división política, que le hace compartir fronteras con las entidades federativas de México y Morelos, además de hacerlo con sus muy diversos municipios. Sin embargo, y siendo lo que motiva a esta investigación, el problema más importante para los habitantes del Distrito Federal pareciera ser su pobre participación a la hora de designar a “sus gobernantes locales”.

Hasta hace unos años, en las elecciones de 1997, los ciudadanos del D.F. pudieron elegir a un Jefe de Gobierno, una especie de gobernador a medias, que cumple con algunos de los requisitos para ser el titular del Ejecutivo local en las entidades federativas de la nación mexicana, además de cumplir con algunas funciones que lo podrían asemejar con los mismos gobernadores, empero, la tutela o control que ejercen los Poderes Federales sobre este “Jefe de Gobierno” impide que se le considere un gobernador como tal.

El Jefe de Gobierno podría ser gobernador en las entidades federativas de nuestro país, sin embargo, no puede serlo en la capital de la república. Lo trascendental del caso es que el semigobernador del D.F. aparece a nuestra vista como la punta de un Ice-berg, lo que equivale a decir que es la cabeza de un tremendo cuerpo cuya masa se esconde en lo más profundo y frío de las contradicciones jurídico-institucionales del sistema federativo mexicano. El D.F. resulta, pues, un híbrido federativo, una entidad federativa sui generis debido principalmente al hecho de albergar a los tres Poderes de la Unión.

Pareciera, entonces, que en el lugar donde reposan los poderes de la federación (es decir, en la cuna donde permanentemente se refuerza el ideal y espíritu federalista), existe un vacío y una contradicción intrínseca a dicha forma de Estado federalista al no permitir la existencia de un gobierno local, con todo lo que ello implica. El federalismo que se practica en el D.F. no da muestras de ser suficientemente capaz de convivir con un gobierno local. ¿Será que el federalismo mexicano no permite la existencia real de poderes locales? O ¿Será que la cuna de los poderes federales implica la suspensión temporal (hasta que se levanten de ahí los poderes federales) de las garantías políticas e individuales de los individuos y del lugar que se ocupe? En realidad, sólo nos

estamos aproximando a un problema jurídico-institucional de nación que ha echado muy profundas raíces. Se tiene la certeza de que en el Distrito Federal, agreguemos otro mal –o ¿quizá virtud?- a la tan llevada y traída capital mexicana, es que se ha cristalizado el problema del federalismo mexicano. La existencia de contradicciones y constantes fricciones entre los diferentes niveles de gobierno, tanto federal como local, sólo encontrará una solución al poner las cosas donde les corresponde, es decir, a partir de una reconsideración y de una aplicación precisa de los preceptos que el sistema federal dicta.

Hagamos un breve paréntesis para enterarnos de lo que algunos teóricos de la materia nos dicen a cerca del federalismo, para luego obtener con ello nuestras propias conclusiones y poderlas aplicar al caso del Distrito Federal y su relación con la federación.

A mediados del siglo XIX, cuando en nuestro país apenas se intentaban los primeros pasos en materia del federalismo, el francés Pierre Joseph Proudhon señalaba que la base sobre la cual descansaba todo orden político se podría reducir a dos aspectos fundamentales: a la autoridad y a la libertad. Así pues, las afirmaciones de Proudhon no se alejan de nuestro tema, es decir, los conceptos de autoridad y libertad están vinculados estrechamente con el federalismo y ello lo podemos ver en las relaciones cotidianas entre el poder federal y los gobiernos locales. Por tanto, diremos que el federalismo lleva inmersa una constante y sistemática lucha entre la autoridad del poder unido o conjuntado, o sea, el poder de la federación y la libertad individual de las diferentes entidades federativas. Proudhon advierte que las formas de gobierno mantienen las condiciones básicas para su funcionamiento, por ejemplo, a un régimen absolutista lo podemos relacionar inmediatamente con la indivisión de poderes, es decir, el rey ostenta todos los poderes que hoy conocemos como el poder de legislar, el poder de ejecutar y el poder de hacer cumplir respetar la ley.

Para países como el nuestro es imposible tratar de olvidar los siglos que tuvimos que mantenernos bajo el yugo de la corona española, donde la discrecionalidad y estado de ánimo del jerarca se convertía en ley en “sus territorios”.

En un Estado liberal las formas de gobierno son diferentes, son las instituciones las que están por encima de la voluntad personal de los gobernantes, existe una división nítida de los poderes y el acceso al poder no tiene que ver con criterios de sangre ni criterios divinos, son las elecciones el

instrumento único que permite el acceso al poder. Sin embargo, es difícil que la dicotomía de la libertad y la autoridad puedan ser concebidas separadas, es decir, ambos conceptos parecen estar relacionados eternamente, no podríamos imaginar el uno sin el otro. El pacto federal permite crear un bloque ante ofensas externas, asegura la salud y bienestar de las partes que, de otra forma – es decir, separadas- serían un blanco fácil de los intereses de otras naciones, su vulnerabilidad las haría una presa irremediabilmente dominable.

Proudhon entiende por contrato, e incluye al pacto federativo, el compromiso que adquieren los particulares – en este caso los individuos- para hacer o dejar de hacer alguna cosa que afecte o beneficie los intereses de los demás integrantes de la sociedad. Además, continúa nuestro autor, debe existir una reciprocidad entre los firmantes del pacto federal para llevar a feliz término dicho pacto. Proudhon advierte, en relación con los particulares, que debe considerarse la parte que se da a los demás, siendo la misma en proporción a la que se recibe. Si se eleva lo anterior a conceptos y jerarquías constitucionales, se podría identificar una parte de las relaciones que resultarían ideales entre un poder federal constituido y los gobiernos locales o de las diversas entidades federativas.<sup>8</sup>

Los propósitos de una federación – continúa Proudhon - consiste, pues, en cuidar y defender la soberanía de todos como si fuera la de uno solo, proteger el territorio de todos como uno solo, velar por la libertad de los ciudadanos que integran la federación pretendiendo, también, solucionar las diferencias que puedan surgir entre las diversas partes integrantes de la federación; lo anterior pretende brindar seguridad, tranquilidad, paz y prosperidad a los integrantes del contrato federativo, además, advierte Proudhon: “La autoridad encargada de su ejecución no puede en ningún tiempo prevalecer sobre los que la han creado; quiero decir que las atribuciones federales no pueden exceder jamás en realidad ni en número las de las autoridades municipales o provinciales, así como de éstas no pueden tampoco ser más que los derechos y prerrogativas del hombre y del ciudadano.”<sup>9</sup>

El párrafo anterior nos permite observar los defectos y errores en que ha caído el federalismo mexicano, ya que por un lado, ha oprimido – al grado de asfixia- tanto a las entidades federativas

---

<sup>8</sup> “(...) Para que el contrato político llene la condición de sinalagmático (bilateral) y conmutativo (equivalente) que lleva consigo la idea de democracia; para que encerrado dentro de los prudentes límites sea para todos ventajoso y cómodo, es indispensable que el ciudadano, al entrar en asociación; 1.- Pueda recibir del Estado tanto como le sacrifica; 2.- Conserve toda su libertad, toda su soberanía y toda su iniciativa en todo lo que se refiere al objeto especial para que se ha celebrado el contrato y se busca la garantía del Estado. Arreglado y comprendido así el contrato político, es lo que yo llamo una federación.” Pierre Joseph Proudhon. El Principio Federativo, Madrid, España, Editora Nacional, 1977, p. 120

que, en algunas ocasiones, sería más acertado hablar de un centralismo como el instaurado por Antonio López de Santa Ana que imperó en la primera mitad del siglo XIX de nuestro país y no del federalismo descentralizador del cual se ufanan muchos políticos contemporáneos; y, por otro lado, la disminución considerable de la soberanía y autonomía de los gobiernos locales a favor de un poder centralizado que parece mimetizarse según las condiciones imperantes del momento.

Con las explicaciones de Proudhon, al exponernos las limitaciones y especificar las funciones de los integrantes del pacto federal, se puede comprender lo dañino que resultarían los excesos de alguno de los poderes, tanto el federal como el local, en detrimento del otro. Así, pues, en el sistema federativo las funciones de sus integrantes se dividen y distribuyen respetando el criterio y voluntad de sus integrantes, por lo anterior, cabe suponer que no existe originalmente oportunidad alguna para llevar a cabo la centralización del poder ni a la consecuente centralización administrativa. El caso mexicano es uno de los primeros que exigen purificación o saneamiento en materia de federalismo ya que, a partir de la “descentralización federalista” se ha arrancado a los habitantes de la capital y de las entidades federativas la libertad para otorgarse un gobierno autónomo y libre de intervenciones tanto políticas como económicas, por sólo mencionar las más importantes.

En la actualidad, y considerando las diferentes áreas en las que se involucra a la propia sociedad mexicana, ha sido tan compleja la relación entre el poder federal y las diversas entidades federativas de la nación, que ya se han enturbiado o nublado las funciones y responsabilidades que a ambos les corresponden originariamente; sin embargo, Proudhon afirma que las principales tareas de un Estado federal consisten en “legislar, instituir, crear, inaugurar, instalar lo menos posible ejecutar.”<sup>10</sup> La sugerencia que le haría nuestro autor a quienes en México han hecho del intervencionismo un *modus vivendi* –más que una costumbre-, sería no intervenir ni ensuciar con tutelajes irresponsables las bases del pacto federativo, de no hacerlo así ello podría ocasionar un problema de consecuencias incalculables como lo es la independencia, separación o fragmentación del territorio que en un momento de la historia puede ser considerado como uno solo. Según Proudhon, el acto de “ejecutar” dejará una secuela de inconformidades lo que no expresa un acuerdo ni apoyo entre los individuos y sus representantes, por ello él recomienda no ir contra corriente y

---

<sup>9</sup> Proudhon... Ibidem

<sup>10</sup> Proudhon ... Ibidem. p. 125

mucho menos con respecto de la voluntad de libertad y de representatividad. El autor lo considera de esta forma ya que en el sistema federativo la jerarquía gubernamental descansa sobre un área amplia que abarca su propia base, dice: “En eso está toda la ciencia constitucional que voy a resumir en tres proposiciones:

1. Conviene formar grupos, ni muy grandes ni muy pequeños, que sean respectivamente soberanos, y unirlos por medio de un pacto federal.
2. Conviene organizar en cada Estado federado el gobierno con arreglo a la ley de separación de órganos o de funciones; esto es, para separar en el poder todo lo que sea separable, definir todo lo que sea definible, distribuir entre funcionarios y órganos todo lo que haya sido definido y separado, no dejar nada indiviso, rodear por fin la administración pública de todas las condiciones de publicidad y vigilancia.
3. Conviene que una vez de refundir los Estados federados o las autoridades principales y municipales en una autoridad central, se reduzcan las atribuciones de ésta a un simple papel de iniciativa, garantía mutua y vigilancia, sin que sus derechos puedan ser ejecutados sino previo visto bueno de los gobiernos (...) (locales) y por agentes puestos a sus órdenes, como sucede en la monarquía constitucional, donde toda orden que emana del rey no puede ser ejecutada sin el referendo de un ministerio.”<sup>11</sup>

Nuevamente, con la anterior explicación, podemos observar los vicios en los que el sistema federal ha caído, fortaleciendo con ello a un poder central que socava y pulveriza las libertades de los gobiernos locales. Proudhon ha descifrado el correcto funcionamiento de un sistema federal, para lo cual hace un marcado énfasis en la respectiva división de funciones para dar armonía, representatividad e igual oportunidad de participación a los integrantes de dicho sistema federativo. En cuanto a la toma de decisiones, se mantiene un mismo nivel de disciplina, es decir, no existe cupo para las decisiones discrecionales, unilaterales, arbitrarias ni autoritarias, al contrario, toda decisión implicará la participación conjunta de los integrantes del pacto federal; las decisiones que no cuenten con la participación ni el apoyo de los elementos integrantes de la federación estarán contribuyendo ampliamente a que el sistema federal sufra una transformación o deformación de sus principios, dando paso a una forma diferente de organizar el poder y la voluntad de la sociedad que

---

<sup>11</sup> Proudhon ... Ibidem. p. 129

no llevaría el nombre de federalismo.<sup>12</sup> Según Proudhon, la correcta separación de funciones y actividades dentro del sistema federativo, será el determinante de la sanidad y perpetuidad de dicho sistema.

Como vemos, en nada se parece la propuesta de Proudhon al federalismo contemporáneo de nuestro país. La ciudad capital de México se levanta, pues, como la principal contradicción y primer problema a resolver de éste, nuestro federalismo vigente. Muchos de los vicios y carencias antes señaladas son expuestas claramente por Proudhon, la tarea que tenemos en nuestras manos no resulta nada fácil ya que ahora corresponde a todos los implicados llevarlas a la práctica, dando prioridad a la eliminación del excesivo intervencionismo federal en los gobiernos locales que - como en el caso del D.F., ha mantenido a su población sin representación política real durante varias décadas- han visto perdidas tanto su soberanía estatal como su autonomía de gobierno.

García Pelayo asegura que al instaurarse un Estado federal en nuestro territorio también se "planteaba el problema de cómo (era) posible que sobre un mismo territorio y una misma población pudieran existir y, por consiguiente ejercer su imperio, una pluralidad de estados. Así, pues, la discusión sobre la naturaleza jurídica del Estado federal no ha sido fundamentalmente una discusión en torno al concepto de soberanía y a su posible o no posible armonía con el hecho de la pluralidad estatal."<sup>13</sup>

Ante tal escenario podríamos con justeza preguntarnos ¿Dónde radica entonces la soberanía? ¿La soberanía radica en las entidades federativas y el pacto federal? o ¿La soberanía radica en la nación como conjunto? Lo único cierto ante tal situación es que el federalismo enfrenta en nuestro país un problema muy complejo: dar respuesta satisfactoria a todas las partes del problema de la soberanía, incluido se encuentra el Distrito Federal y su población.

El análisis de Proudhon nos servirá de preámbulo para comprender el sentido que tomaron las discusiones del México post-colonial. En las primeras décadas del siglo XIX apareció en la escena

---

<sup>12</sup> "(...) entrando fatalmente la arbitrariedad en la política, la corrupción llega a ser pronto el alma del poder, y la sociedad marcha arrastrada sin tregua ni descanso por la pendiente sin fin de las revoluciones. (...) Entre todos los gobiernos conocidos y practicados hasta el día [mediados del siglo XIX], no hay uno que hubiere podido vivir lo que vive un hombre, si se le hubiese condenado a subsistir por su virtud propia." Proudhon... Ibidem., páginas 11-113.

<sup>13</sup> Porfirio Marquet Guerrero. La Estructura del Estado Mexicano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 1975, p. 224

política, por primera vez, la necesidad de otorgarle a la nación una forma de gobierno que cobijara al pueblo en general. En 1824 se discutía en México las bondades y desventajas que implicaría la adopción del sistema federal como forma de gobierno.

Proveniente de una tradición eminentemente centralista –con todas las restricciones que esto conlleva- la nuestra era una nación que no atinaba a darse un gobierno de y para los mexicanos. Sin embargo, para la época ya existían partidarios que se encontraban convencidos de que la nuestra era una soberanía única e indivisible y que ésta última radicaba exclusivamente en la nación. El grupo de los conservadores apoyados por los federalistas unitarios (moderados) apuntalaban esta versión de la soberanía. Sin embargo, existían hombres contrarios a la anterior postura y eran los federalistas radicales, los cuales también consideraban la existencia de una soberanía única e indivisible pero que pertenecía exclusivamente a las entidades federativas. Finalmente aparecía un tercer grupo de individuos que concebía la existencia de dos soberanías, una que pertenecía a las entidades federativas y la otra perteneciente a la federación, empero, ambas soberanías no eran excluyentes entre sí, al contrario, se vinculaban estrechamente, se complementaban y se enriquecían: resultaba una soberanía ‘mixta’.<sup>14</sup>

La tesis acerca de la soberanía ‘mixta’ perduró y se consagró en la Constitución de 1824, aunque en la realidad las entidades federativas vieron como su soberanía se ponderaba sobre la soberanía federal. Observemos más en detalle: “ Que la soberanía de la nación tiene órbita separada de los estados y no es incompatible, ni aún puede rozarse con ésta. Que todas las cualidades que se atribuyen a la soberanía de la nación, se hallan en la soberanía de los estados, limitada la última (soberanía estatal) al gobierno interior de ellos, así como aquélla soberanía (soberanía de la nación) está limitada al territorio de la misma nación, sin que pueda extenderse a las entrañas (a los estados). Que es un equívoco decir que la soberanía de los estados no les viene de ellos mismos, sino de la constitución general pues que ésta no será sino el pacto en que todos los estados expresen por medio de sus representantes los derechos que conceden a la confederación para el bien general de ella, y los que cada unos se reserva.”<sup>15</sup>

Nos llama la atención la claridad con la que se aborda el tema de la soberanía compartida o mixta en el párrafo anterior. Al Distrito Federal le vendría bien una revisión constitucional a fondo

---

<sup>14</sup> José Barragán Barragán. Introducción al federalismo (La formación de los poderes 1824), páginas 171-226

<sup>15</sup> José Barragán... Ibidem. Pp. 197-206

para aspirar a la obtención y goce de su soberanía interna. Las anteriores ideas destacan que en la entidades federativas se conserva o mantiene una soberanía que está relacionada con su interioridad, además, lo antes dicho permite encontrar los límites naturales a los que se tendría que apegar la soberanía de la federación. Por consiguiente, el ceder parte de la soberanía estatal (local) a favor de la soberanía de la federación (de la nación), otorga confianza, seguridad y unidad a las diversas entidades federativas: “(...) lo esencial de esta tesis es que admite las dos soberanías, el que la nación se llame soberana, y los estados soberanos.”<sup>16</sup> De tal modo, las entidades federativas se encargarían de su funcionamiento interior, cediendo algunos derechos a favor de la soberanía nacional la cual se encargaría del funcionamiento conjunto de la federación.

Sin embargo, existen autores que no conciben tal soberanía diferenciada, es decir, la que postula originariamente el federalismo. Calhoun y Seidel consideran a la soberanía como “(...) un atributo esencial del Estado, (que es la soberanía) una e indivisible y que por tanto dentro de un Estado formado por varios Estados, (...) no puede no puede pertenecer simultáneamente al Estado central y a los miembros; o les corresponde a éstos, o le corresponde al Estado central(...)”<sup>17</sup>

Entonces ¿quién tendrá las facultades jurídicas para otorgar la soberanía al Distrito Federal? ¿Será que dicho territorio no cuenta con los requisitos para erigirse como entidad federativa? Existe la necesidad de los habitantes del D.F. en gozar de los derechos y obligaciones políticas con los que cuentan el resto de los mexicanos. La realidad no nos permite mentir, es escasa la participación ciudadana a la hora de designar a los gobernantes de la capital.

Se piensa y replantea en la consumación de la entidad federativa en lo que hoy es el D.F. ya que pareciera ser la única vía por medio de la cual, los habitantes de la capital pudieran gozar plenamente de sus derechos como ciudadanos mexicanos. Ser la capital de la República no puede seguir siendo una carga ni mucho menos una tragedia para sus habitantes, de no cambiarse dicha situación, ninguna entidad federativa estará dispuesta a albergar los Poderes de la Unión, puesto que ello le costaría la supresión de sus libertades básicas para sobrevivir y, además, sus habitantes verían arrancados sus derechos políticos, indispensables para el funcionamiento de toda sociedad moderna.

---

<sup>16</sup> Porfirio Marquet Guerrero... Ibidem. p. 231

<sup>17</sup> Porfirio Marquet Guerrero... Ibidem. p. 231

Es oportuno revisar lo que al respecto señala nuestra Carta Magna acerca de la creación de nuevas entidades federativas. En el Título Segundo, Capítulo I que habla “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno. ART. 39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar la forma de su gobierno: “(...) ART. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los caso de la competencia de éstos, y por los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...)”<sup>18</sup> y más adelante se especifica las funciones del Congreso de la Unión en la conformación de nuevas entidades federativas: en la Sección III, donde se habla de las de las facultades del Congreso “Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal;
- II. (Derogada);
- III. Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
  1. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;
  2. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política;
  3. Que sean oídas las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva;
  4. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que sea pedido
  5. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras;

---

<sup>18</sup> Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa (colección), 130ª. Edición, 1999, Pp. 42-43

6. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate;
7. Si las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de las legislaturas de los demás Estados;
8. Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminado las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;
9. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; (...)"<sup>19</sup>

Todo parece indicar que es el Congreso de la Unión –juez y parte- , quien tendrá que otorgar a la Ciudad capital de México un carácter jurídico-constitucional nuevo que permita a los habitantes de esta región inaugurar una relación diferente con sus órganos de gobierno interno, lográndose también con ello una nueva relación con los poderes de la federación. Lo que se ha tratado de explicar es que existen posibilidades reales para modificar sustancialmente las relaciones de poder en la capital del país. La lectura constitucional anterior nos puede servir de sostén para iniciar el camino hacia una reorganización o reestructuración entre los diferentes niveles de gobierno en el Distrito Federal y de este último con los ciudadanos capitalinos.

La capital y sus contradicciones, con respecto al poder federal, apareció (utilizando una terminología médica) como un tumor benigno, es decir que no afectaba el movimiento natural del sistema federal en su conjunto, sin embargo, los problemas que aqueja el D.F. han tomado un rumbo que pone en riesgo la salud de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno en México. Sin embargo, por no ser atendido en su momento, el D.F. se ha convertido en un problema molesto, incómodo y que ahora proporciona síntomas –posiblemente- de cáncer maligno, aunque no lo sea por existir remedios constitucionales y jurídicos que están a nuestra mano.

## Capítulo 1

### Gobierno y Municipio en el Distrito Federal

(1824-1928)

Comprendemos que la gravedad de la incómoda convivencia entre el poder federal y el gobierno de la Ciudad de México se remonta a tiempos muy lejanos (mediados del siglo XIX), sin embargo, el sentimiento de la población por otorgarse un gobierno propio vino a tomar mayor fuerza al finalizar el siglo XX. Hagamos un breve recorrido que permita dar seguimiento del Distrito Federal y sus penurias por la intervención o injerencia del poder federal en esta zona del país.

Cuando nuestro país venía saliendo de la lucha de Independencia, el Congreso de 1824 dio a conocer el ordenamiento jurídico-político de nuestra nación. Para su gobierno, la nación mexicana adoptó la forma de república representativa popular y federal. El Distrito Federal fue considerado como el asiento o casa de los Poderes Federales de la República Mexicana (siguiendo el modelo norteamericano), sin embargo, los habitantes de la capital desde entonces quedaron fuera del proyecto federal ya que no se les ubicó como integrantes de la nación con goce de sus derechos políticos, es decir, el poder federal ejercía el control y gobierno de la capital mexicana sin consultar a la población de la localidad.<sup>20</sup>

Con la promulgación de la Constitución de 1824, el problema de la residencia de los tres Poderes de la Unión y la forma de gobierno que adquiriría nuestro país, parecía ocupar la mente de la mayor parte de los pobladores y legisladores mexicanos. El problema del Distrito Federal, en cuanto a ser o no reconocida como entidad federativa no preocupó a los federalistas de aquellas época. Sin embargo, aunque tal vez nunca lo consideraron así, los legisladores de ese momento estaban echando un semilla que en la actualidad ha ocasionado muchas inconformidades por sus más cercanos afectados; los habitantes del Distrito Federal. Tal vez se esté hablando de que nunca se consideró al D.F. como una figura tal que fuera digna de ser emparentada con las entidades

---

<sup>19</sup> Leyes y Códigos de México. Constitución Política ... Ibidem. Pp.59-60

federativas de la nación, ello explicaría el porqué no fue necesario pensar, para el gobierno y funcionamiento autónomo de la capital, en la existencia de un Gobernador, de un Poder Legislativo y de un Poder Judicial locales.

Es claro que para el Distrito Federal, en materia de soberanía estatal y federal, el primer ladrillo estuvo mal colocado: en 1824 se designó al Congreso General como el único órgano facultado para legislar en el territorio del Distrito Federal. De esta manera, el Congreso General no sólo legislaría para toda la nación en su conjunto, sino que también lo haría para el Distrito Federal en particular. Éste suceso abría un camino equivocado en materia legislativa que afectaría las libertades básicas de los pobladores de la capital de la República. La voluntad de los capitalinos para autogobernarse -como se hacía oficialmente en las entidades federativas- quedaba, desde entonces, supeditada a los intereses de los firmantes del pacto federal y no a los intereses de sus mismos pobladores.<sup>21</sup>

Para 1836, Antonio López de Santa Anna instauró en México un gobierno centralista que cambiaba el nombre de las entidades federativas por el de Departamentos, los cuales contarían con un gobernador y una junta departamental. Ante dichas circunstancias la Ciudad capital recibiría el nombre de Departamento de México. Bajo la nueva organización política de la nación existió el predominio del Supremo Poder Conservador, que controlaba los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, las funciones de dicho Supremo Poder Conservador estaban determinadas por Santa Anna. Nuevamente el tema de los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos continuaba en el olvido.<sup>22</sup>

En el espacio de 1836 y 1857 la capital de la república recuperó su carácter de Distrito Federal: "(...) La restauración del régimen federal en 1846-1847 regresó a la tradición del Distrito Federal como sede de los poderes. En 1854, bajo el gobierno el (nuevo) gobierno de Santa Anna, se extendieron los límites del Distrito hasta alcanzar una dimensión cercana a la que tiene actualmente,

---

<sup>20</sup> José Barragán Barragán ... Ibidem ; Becerra Chávez, Pablo Javier. La legislación electoral en el Distrito Federal, páginas 3-10; Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México 1808 –1991, páginas 153-195

<sup>21</sup> Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales ... Ibidem; En la Constitución federal de 1824 " (...) se designa al Congreso General como el poder que legislará sobre el distrito que sirva de asiento de los poderes federales, es decir, el Distrito Federal." Larrosa Haro ... Ibidem, página 83

<sup>22</sup> Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales ... Ibidem

bajo una lógica estrictamente militar y no política.”<sup>23</sup> Entonces la capital de la República parecía no contar con habitantes que dispusieran de su organización administrativa y de un gobierno interno. Vemos que el poder federal actuaba con toda libertad en el lugar donde residía, no se consideraba la voluntad popular capitalina.

No fue sino hasta la Constitución de 1857 que los ciudadanos de la capital pudieron elegir a sus autoridades municipales (aunque con algunas restricciones). Lo novedoso de dicha Constitución radica en el hecho de reconocer al Distrito Federal como un ente establecido dentro del estado del Valle de México. “Art. 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen á otro lugar.” Además, se establecía en el artículo 72, fracción VI, que “Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”<sup>24</sup>

Las ventajas durarían muy poco para los habitantes de la capital. Se acercaba el régimen de Porfirio Díaz que llevaría a cabo algunas modificaciones importantes a la Constitución, el Distrito Federal vería reducida su imagen que estaría sometida al poder federal.

La relación que guardaba el Distrito Federal y el Poder Federal cambiaron de rostro, en 1901 Porfirio Díaz refrendaba las facultades del Congreso para legislar en el Distrito Federal, eliminaba la facultad de sus habitantes para elegir a sus representantes políticos imponiendo al gobernador de la localidad. De esta manera, ninguna entidad federativa tenía la peculiaridad de la capital ya que obedecía a dos poderes legislativos que, en realidad, sólo eran uno: En materia del Pacto Federal y respetando los postulados de dicho sistema organizador, el D.F. aceptaba las disposiciones de un Congreso General como lo harían las entidades federativas de la nación y; por otro lado, dicho Congreso General –junto con el Ejecutivo Federal- dictaba y regulaba directamente la vida política de los habitantes capitalinos. Dicho en otras palabras, mientras que en las entidades federativas de la nación se mantuvieron más o menos bien delimitadas las funciones y facultades que otorga la

---

<sup>23</sup> Pablo Javier Becerra Chávez... Ibidem

<sup>24</sup> Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales ... Ibidem. El artículo 72, fracción VI, fue reformado el 19 de octubre de 1901

Constitución, tanto a los poderes locales como a los federales, en la capital de México no se vivió la misma situación de equilibrio.<sup>25</sup>

Terminada la etapa revolucionaria, al Congreso Constituyente correspondió otorgar la nueva Constitución que regiría los destinos de nuestro país. En 1917 se continuó considerando al Distrito Federal como parte fundamental de la federación (su reconocimiento se había dado primeramente en 1857).

La existencia del municipio en la capital motivó una disputa entre los diferentes grupos de poder en México. “(...) Antes de 1917, el Presidente Carranza había enviado una iniciativa al Congreso Constituyente para sustituir al ayuntamiento de México por una Comisión Federal, argumentando que ahí residían los poderes federales y no podían residir otros. Entonces Heriberto Jara, uno de los diputados que con más rigor defendería a los ayuntamientos, señaló que admitir que el municipio debía eliminarse porque ahí estaban los poderes federales, llevaría también a proponer que desaparecieran los municipios que eran capitales de los estados, porque ahí estaban los poderes del ejecutivo estatal.” “Lo que estaba detrás de todo era la idea de que el poder federal debería actuar en forma absoluta en la capital del país, sin la interferencia que supondría el gobierno municipal.”<sup>26</sup>

Las intenciones del poder federal en la primera década del siglo XIX eran eliminar la legítima facultad de los ciudadanos capitalinos para elegir a sus representantes políticos. Como se ve, este problema no es nuevo en la discusión actual, sin embargo, y por ello mismo, resulta apremiante regresar los plenos derechos políticos a los capitalinos para autogobernarse.

Como la Constitución de 1917 no aclaró la situación del Distrito Federal con respecto a la federación, se continuó considerando a dicha localidad como una región de excepción. El hecho de

<sup>25</sup> Manuel Larrosa ... “El Distrito Federal ... Ibidem ; Armando Cisneros Sosa. La Ciudad que Construimos, México, página 20; Pablo J. Becerra ... La legislación ... Ibidem; “Durante el prolongado gobierno de Porfirio Díaz se cercenó la vida municipal de la capital. Primero, en 1899 se estableció el sistema de prefecturas en las cuales se agrupaba a los antiguos municipios, y, segundo, en 1901 se introdujo una reforma a la fracción VI del artículo 72 de la Constitución, mediante la cual se preservaba la facultad del Congreso de la Unión para legislar lo relativo al D.F. pero se anulaban los derechos que originalmente se concedían a sus ciudadanos para elegir a sus gobernantes. Sobre esta base, en 1903 la Ley respectiva colocó al frente de la capital a un Gobernador designado por el Presidente de la República y al frente de los municipios (que seguían siendo trece) a prefectos igualmente designados por el presidente.” Pablo J. Becerra ... La legislación ... Ibidem, página 7

<sup>26</sup> Armando Cisneros Sosa ... Ibidem, páginas 22-23

no ser reconocido el D.F. como entidad federativa, se le privó de un congreso local, el presidente de la República imponía al gobernador y el Congreso de la Unión legislaría la vida de los capitalinos. Al finalizar la década de los años veinte, fue tal la presión del Ejecutivo Federal que se suprimieron todos los vestigios del gobierno local en la capital de nuestro país. Alvaro Obregón, aunque murió poco después de hacer su propuesta, terminaba con la existencia del germen democrático constitucional, es decir, del municipio libre. Desde entonces la capital se convirtió en el feudo exclusivo del poder del presidente de la República, restringiendo las libertades políticas básicas a su habitantes. El Poder Federal se convertía en el rector de la vida de los capitalinos. En la actualidad, y a pesar de los considerables avances en materia de elección popular, los habitantes del D.F. no han podido consumir definitivamente su derecho a la autodeterminación y libertad de elegir a sus representantes en el gobierno de la capital.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Diane E. Davis . El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el siglo XX, México, páginas 99-153; Armando Cisneros, Sosa...  
Ibidem, página 17-20

## Capítulo 2

### Organos de consulta en la Ciudad de México

(1929-1982)

Después de la desaparición de los ayuntamientos en la capital de la República, el vacío de gobierno generado en la Ciudad de México requería ser cubierto de forma inmediata. En ello radicó la aparición del Departamento del Distrito Federal en 1929, que finalmente expresó el anhelo del poder federal por mantener el control absoluto de dicha localidad, sin embargo, para disimular su treta y ver sus estrategias aceptadas por parte de la población, las autoridades federales dieron vida a un órgano de carácter consultivo donde los habitantes de la Ciudad de México pudieran expresar sus inquietudes y necesidades: el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.<sup>28</sup>

Con el Consejo Consultivo las autoridades parecían solucionar el problema de la gobernabilidad en la capital, sin embargo, la confiscación de los derechos políticos de los ciudadanos por parte del gobierno federal representaba el inicio de los avatares por los cuales tendrían que pasar los capitalinos a lo largo de casi setenta años.

Con la instauración del Departamento del Distrito Federal y la imposición federal del Consejo Consultivo, los intereses del jefe máximo de la revolución mexicana y del recién creado Partido Nacional Revolucionario (PNR), veían terminadas sus primeras tareas para fortalecerse y expandir su poder a nivel nacional. También para esta época el corporativismo estaba a punto de otorgar sus primeros y satisfactorios resultados para la clase que apenas se estaba encumbrando.

---

<sup>28</sup> “El primero de enero de 1929 nació formalmente el Departamento del Distrito Federal, Emilio Portes Gil, el presidente que el Congreso había nombrado en tanto se realizaban nuevas elecciones, designó a José Manuel Puig Casaurac.” “Las atribuciones del Departamento se acrecentaron con nuevas tareas. A las nuevas funciones tradicionales de prestación de servicios públicos, organización de los padrones de alistamiento de la Guardia Nacional, manejo de establecimientos penales, servicio de policía, vigilancia y control de beneficencia privada, reglamentación del tránsito, dotación y distribución de aguas potables, desagüe y limpia de las poblaciones, alumbrado público, rastros, panteones, oficinas del registro civil, organización de las festividades cívicas y vigilancia de las diversiones públicas, se sumaron las de reglamentar la urbanización y expropiar lotes. Además, asumiendo un

“A fin de alejar a la oposición de la gran diversidad de sectores urbanos que se movilizaban, el PNR buscó un mecanismo institucional alternativo que tomara el lugar de las estructuras locales democráticamente elegidas y amortiguara el golpe de su abolición unilateral. Teniendo esto en mente, los líderes del partido crearon el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, sancionado jurídicamente por la Ley orgánica del Distrito y de los Territorios Federales de 1928. El Consejo Consultivo del Departamento Central, como se llamó formalmente, sería un organismo de representantes políticamente designados con el propósito oficial de ‘auxiliar’ al regente de la ciudad de México en la gobernación de la capital. No tenía ningún poder legislativo, y sus representantes eran designados por los líderes del PNR dominado por Calles en unión con el regente, a su vez designado por el presidente y por ende sujeto a sus caprichos y los de los líderes nacionales del partido. En consecuencia, la composición y el carácter del Consejo Consultivo de la Ciudad de México prefiguraban el sistema político corporativista a través del cual gobernaría finalmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y estabilizaría al gobierno unipartidista.

Las razones por las que el Consejo Consultivo de la Ciudad de México asumió un carácter corporativista derivan en gran parte de las formas como estaban ya organizados los residentes de la capital.”<sup>29</sup>

La idea de que los ciudadanos comunes pudieran ser escuchados en dicho Consejo resultaba una propuesta muy atractiva, sin embargo, la realidad marcaría una ruta diferente. Los integrantes del Consejo Consultivo serían los representantes de los grupos sociales más influyentes y poderosos de la capital, de esta forma, los ciudadanos capitalinos quedaban fuera de la supuesta representación política que ofrecía el propio Consejo.

Para finales de los años veinte “(...) En la Ley Orgánica se estableció que en el Departamento del Distrito Central y en cada una de las delegaciones habría Consejos Consultivos, representativos de los principales intereses de la localidad. El Consejo Consultivo del Departamento Central estaría integrado por los representantes de la Cámara de Comercio, las asociaciones de comerciantes en pequeño que no pertenecieran a esa cámara, las cámaras industriales, las asociaciones de industriales en pequeña escala que no pertenecieran tampoco a alguna cámara, las agrupaciones de dueños de propiedades raíces, las asociaciones de inquilinos, las agrupaciones de profesionales, los empleados

---

compromiso social, se planteó la necesidad de construir casas higiénicas, las cuales serían destinadas, mediante pago de una renta módica, para habitaciones de la clase humilde.” Armando Cisneros Sosa ... La Ciudad ... Páginas 28-30

públicos y particulares, las asociaciones de trabajadores no señalados antes y las asociaciones de madres de familia.”<sup>30</sup>

El requisito que debían cumplir los ciudadanos de la capital, para poder acceder y participar en el Consejo Consultivo era pertenecer a algún grupo o asociación corporativa, es decir, el modelo “representativo” que se proponía con la aparición del Consejo Consultivo no consideraba la participación libre e independiente de todos los habitantes de la Ciudad de México. En síntesis, dicho Consejo mantenía una conformación estamentaria donde sólo unos cuantos individuos podían ser incluidos para hacerse escuchar ante las autoridades. El supuesto objetivo de las autoridades era que el Consejo Consultivo del Distrito Federal fuera la expresión directa de la voluntad popular ante el regente y el Ejecutivo federal. De ello se desprende la participación de los sectores más influyentes en la integración de dicho Consejo como un “instrumento de poder”.

Se puede determinar, pues, que los ciudadanos de la capital, desde la década de los treinta, se convirtieron en rehenes del partido oficial y de los intereses del poder federal, quedando a un lado los intereses y necesidades de los habitantes de dicha ciudad capital. De todo ello se desprende que el Consejo Consultivo se haya consolidado como arena pública donde se ventilaran y solucionaran los principales problemas que aquejaban a los habitantes de la Ciudad de México, al contrario, la pugna entre los diversos grupos que buscaban un espacio dentro de dicho consejo, la ausencia de un personalidad político-jurídica funcional y la tutela de los poderes federales, hicieron de este Consejo una figura de representación política obsoleta.<sup>31</sup>

En su obra Diane E. Davis acertadamente considera a dicho Consejo Consultivo como un “(...) organismo de asesoría carente de poder jurisdiccional y de poder político sustancial (...)”, por otro lado, en el texto de Armando Cisneros se exponen las raquíticas funciones de dicho Consejo Consultivo advirtiéndole que “Los Consejos Consultivos duraban un año y tenían derecho a ser oídos por el regente y por los delegados en materia de reglamentos y servicios públicos, a inspeccionar los

---

<sup>29</sup> Diane E. Davis. El Leviatán ... Páginas 104-105

<sup>30</sup> Armando Cisneros Sosa ... ibidem, Página 32

<sup>31</sup> “El Consejo Consultivo, único espacio de representación ciudadana, era deseado por muchos. El método de elección, cuya responsabilidad recaía en las autoridades, favorecía en las organizaciones la práctica de asumir posiciones peticionistas, alegando su representatividad o su labor social.” Armando Cisneros Sosa ... Ibidem, Página 57

servicios, a denunciar las deficiencias encontradas y a revisar la cuenta anual del Departamento (...),<sup>32</sup>

Las actividades designadas al Consejo Consultivo de la Ciudad de México no dejaban de ser menores. Las autoridades federales y locales le permitían sólo labores de consulta y vigilancia, sin más. El órgano consultivo de la capital no fue lo suficientemente fuerte como para imponer sus puntos de vista tanto a los delegados como al regente.

Ya bajo el régimen cardenista, los ciudadanos de la capital de la República y el Consejo Consultivo mantendrían una nueva relación; debido a la llegada de nuevos habitantes provenientes de las entidades federativas, principalmente de la zona centro y del bajío, las necesidades por aumentar los servicios básicos de los capitalinos fueron un detonador en la movilización popular. Las demandas de los habitantes de la Ciudad de México comenzaron a ejercer mayor presión ante las autoridades locales y federales. Debido a lo anterior “La situación del Consejo Consultivo era (ya) diferente porque (había) perdido una buena parte del peso político que tuvo en el ‘maximato’. En el gobierno de Cárdenas tuvo muy poca ingerencia en los asuntos de la ciudad, y en la misma presidencia de la República surgió un proyecto para suprimirlo. A pesar de ello, el Consejo seguía teniendo interés para numerosas agrupaciones de la ciudad, que lo veían como una instancia de representación social. Entre 1935 y 1940 el presidente de la República recibió propuestas para incorporar representantes en el Consejo Consultivo, provenientes (de las diferentes áreas productivas y económicas de la capital).”<sup>33</sup>

Nuevamente eran las agrupaciones o, mejor dicho el corporativismo, quien suplía la imagen y participación real y directa de los ciudadanos de la capital. Unos años más tarde, con la aparición de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) [1943], que actuaría como tentáculo del presidente y del partido en el poder – ya PRM- , se suplantaría de facto tanto al Consejo Consultivo como a los ciudadanos mismos. Todo ello alargaría las contradicciones existentes en la capital al no contar con ciudadanos en pleno uso de sus derechos políticos al no poder elegir a sus autoridades locales.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Diane E. Davis ... Ibidem, página 110; Cisneros Sosa ... Ibidem páginas 32-33

<sup>33</sup> Armando Cisneros sosa ... Ibidem, Páginas 79-80

<sup>34</sup> “Con la fundación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) [en 1943], los habitantes de la ciudad de México se situaron de nuevo en el primer plano de la política nacional, al igual que algunas de las políticas urbanas. En virtud de que

## El Distrito Federal en la época de Echeverría y López Portillo

Para la época de los años sesenta y setenta, la participación y representación ciudadana en el Consejo Consultivo brillaba cada vez más por su ausencia. La constante llegada de más pobladores a la capital de la República ampliaba las demandas ciudadanas en torno a la vivienda y el acceso a los principales servicios públicos, sin embargo, la falta real de representación resultaba la principal problemática a resolver para los capitalinos.

La ineficacia del Consejo Consultivo era la expresión del vacío jurídico en el que se hallaba la ciudad capital de México. En los años sesenta y setenta se hizo más evidente la necesidad de crear un marco jurídico que rigiera la vida del Distrito Federal. El fortalecimiento de los movimientos sociales y la presión de algunas organizaciones populares, fueron acorralando a las autoridades para dar una respuesta a los ciudadanos por la falta de cauces capaces de hacer valer la palabra de los capitalinos.<sup>35</sup>

Si los sismos de 1985 mostraron el olvido en el que se encontraban los pobladores del Distrito Federal por parte del gobierno federal (las carencias de asistencia gubernamental fueron la constante en el periodo del desastre), el movimiento estudiantil de 1968 tendría que ser uno de los primeros referentes que ayudan a comprender la composición social y la estructura de gobierno en dicha localidad. La ausencia de canales básicos de expresión y comunicación entre los habitantes de México y de éstos últimos con las autoridades, fueron una de las causas que llevaron a la sociedad a revelarse contra la opresión y el autoritarismo del Estado mexicano. La lucha por conquistar

---

la CNOP sustituyó al Consejo Consultivo como el principal organismo mediante el cual las clases populares y medias de la capital expresaban sus demandas políticas, este último perdió gran parte de su utilidad porque los habitantes de la ciudad de México preferían utilizar mecanismos de nivel nacional para presionar sobre las políticas urbanas. En consecuencia, creció enormemente la influencia de los capitalinos en los debates de la política nacional, así como la capacidad legítima de los líderes nacionales del partido para elaborar políticas urbanas sin tener que pasar por instituciones puramente locales. Ésta era una situación curiosa: a medida que los moradores de la capital se involucraban más directamente en la política nacional a través de sus respectivas federaciones corporativistas, los líderes nacionales del partido tenían de nuevo un margen de maniobra para dirigir el desarrollo urbano de la ciudad de México. Estas transformaciones institucionales y políticas modificaron los equilibrios nacionales del poder y las prioridades económicas, así como los patrones urbanos y las políticas en la capital.” Diane E. Davis ... Ibidem, página 154

<sup>35</sup>“A pesar de los rezagos y las insuficiencias urbanas, las estructuras se mostraban firmes. Sólo los maestros en 1958 y los ferrocarrileros de 1959 habían empañado la relación entre el gobierno y la sociedad. Las grandes movilizaciones de esos grupos, especialmente del magisterio, habían mostrado a la ciudad la existencia de una disidencia política capaz de levantar sus propias razones y presentar soluciones distintas a las que oficialmente se manejaban.” Para los primeros años de la década de los años sesenta “Era claro que los procedimientos de gestión estaban fallando y que eran necesarios cambios en las estructuras políticas. (...) No había una relación transformadora entre las instituciones y los grupos sociales. La imaginación de los pobladores y su capacidad de actuar chocaba cotidianamente contra mecanismos especulativos y de manipulación política. (...)” Armando Cisneros Sosa ... Ibidem , páginas 173-174

espacios de expresión por parte de la sociedad no tuvo otra respuesta de las autoridades más que la fuerza militar, sin embargo, la semilla (aunque dolorosamente para la sociedad) ya había sido plantada, sólo faltaba que germinara y floreciera en un terreno que parecía poco fértil.<sup>36</sup>

Al inicio de su sexenio, Luis Echeverría (1970-1976) requería tomar la riendas del país, que parecía írsele de las manos, ya que el régimen y sistema político mexicano comenzaban a dar las primeras muestras de ruptura y decadencia. La crisis del régimen de gobierno (que se había acelerado en los últimos años del sexenio anterior) se debía, en gran medida, a la falta de legalidad y legitimidad del propio régimen ante la sociedad mexicana. Por lo pronto, Echeverría tendría que satisfacer las demandas de la población nacional debido a la reducción de los niveles de vida y por la falta de oportunidades económicas para subsistir.

Para la población capitalina, aparte de las necesidades compartidas con el resto de la nación, el nuevo presidente tendría que satisfacer las demandas de una real participación y representación política, ya que los habitantes de la Ciudad de México aún estaban resentidos por los acontecimientos genocidas perpetrados por el gobierno mexicano en 1968. Para ganarse la simpatía de los más duros sectores de la población capitalina (estudiantes, obreros, profesores, asociaciones populares y sindicatos independientes), Echeverría intentó cambiar la apariencia de los “pseudo” órganos de representación ciudadana en la capital substituyéndolos por otros “más atractivos para la población”.

Para Echeverría, al comienzo de su labor presidencial: “Quizás el cambio legislativo más importante que introdujo en ese sentido ( reducir el gasto y ampliar la participación política) haya sido la ley orgánica del Distrito Federal. (...) Echeverría buscaba ganarse rápidamente el apoyo de las bases mediante el establecimiento de una línea de comunicación directa entre los barrios y el gobierno del Distrito Federal, dejando de lado las redes de la vieja guardia. El núcleo de este nuevo sistema de participación política era la junta, u organización comunitaria. Cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal tendría ahora una junta de vecinos con un representante elegido que participaría en un consejo consultivo del regente de la ciudad de México. Lo que esta nueva estructura política hizo, en efecto, fue restablecer los incentivos para la participación política de las

---

<sup>36</sup> “El movimiento estudiantil conmovió las estructuras políticas del país. Fue un conflicto que demostró la urgencia de cauces democráticos y de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Las demandas de un importante sector de la población,

clases urbanas pobres y de la clase media; y dentro de este mandato general, articular las demandas de la política urbana.”<sup>37</sup>

En el sexenio de Luis Echeverría, la nueva conformación del gobierno en el Distrito Federal dejaba ver varios elementos de estudio: primero, seguía siendo la voluntad -buena o mala- del Ejecutivo para permitir los cambios políticos en la capital; segundo, la figura del Consejo Consultivo adquiriría un nuevo rostro, sin embargo, no lograba cuajarse como el verdadero instrumento de los ciudadanos para hacerse escuchar; finalmente, a regañadientes, las modificaciones realizadas por Echeverría sentaron las bases que servirían a nuestros políticos contemporáneos para intentar la apertura democrática del Distrito Federal.<sup>38</sup>

Al finalizar su mandato, Echeverría se había quedado corto. Las necesidades de representación popular en la capital de la república, habían superado ampliamente las medidas del gobierno federal al intentar ampliar la participación política de los capitalinos: “Los actores reales mantenían las viejas prácticas de especulación y supresión de la participación social. Los mismos movimientos sociales, sujetos a las inercias de la estructura social repetían las antiguas fórmulas de manipulación y control.”<sup>39</sup>

En el contexto de la crisis de legitimidad y legalidad que arrastraba el gobierno mexicano, las relaciones entre el Estado y la ciudadanía exigían una nueva organización. La situación económica y la cuestión política eran dos elementos con los que el nuevo gobierno tendría que trabajar arduamente. Además de lo anterior, otro reto para el nuevo mandatario sería atender la movilización ciudadana en la capital de la república que se había incrementado considerablemente

---

evidentemente políticas, habían topado con el más duro autoritarismo.” Armando Cisneros Sosa ... Ibidem, Página 184

<sup>37</sup> Diane E. Davis ... Ibidem, página 289

<sup>38</sup> Para la década de los años setenta “(...) las modificaciones (impulsadas por Echeverría) dieron inicio a una descentralización de funciones que permitió el fortalecimiento de las delegaciones como órganos de gobierno local (...)” “Los Consejos Consultivos dejaron de ser órganos corporativos y se convirtieron en instancias de representatividad territorial. Por cada delegación se formaría una Junta de Vecinos con un mínimo de 20 miembros. Ambos, Juntas y Consejos, serían cuerpos honoríficos con duración de tres años, con funciones que se ampliaron para permitirles hacer propuestas en materia de reglamentos, leyes y servicios; opinar sobre la planeación y las prácticas fiscales; informar sobre monumentos históricos o artísticos, y promover la ‘colaboración ciudadana’, sin poder recabar fondos o solicitar cooperaciones. Con esos cambios se buscaba fortalecer la representación formal ciudadana, puesto que para esas fechas el Consejo Consultivo era totalmente inoperante. Sin embargo, elegido de forma indirecta y sin espacios reales de participación, el nuevo Consejo (de consulta) no despertaría un interés generalizado, (...)” Armando Cisneros Sosa ... Ibidem, páginas 138- 141; “Además de la descentralización de la toma de decisiones, se esperaba que la junta de vecinos respondiera a las preocupaciones de Echeverría por la restauración de la legitimidad política entre los residentes urbanos. (...) (sin embargo) aunque el nuevo sistema de juntas de vecinos dejaría de lado a la CNOP, Sentíes (el regente de ese entonces) y Echeverría creían sin embargo que fortalecería la legitimidad del PRI porque las delegaciones serían la principal unidad territorial para la elección de diputados y senadores.” Diane E. Davis. ... Ibidem, Páginas 305-306; “(...) Las juntas de vecinos pretendieron ser interlocutores de la política Urbana, pero siempre carecieron de facultades reales y de recursos para tener verdadera incidencia en la formulación de dicha política. En el mejor de los casos, las juntas fueron un canal de demandas de servicios que permitían al gobierno capitalino tener una especie de radiografía de los problemas de las distintas delegaciones políticas.” Jaqueline Peschard. La reforma ... página 243

<sup>39</sup> Armando Cisneros Sosa ... Ibidem, página 221

en el sexenio saliente, debido a los constantes fracasos de los órganos de representación popular que sólo habían provocado la irritación de los capitalinos.

Al llegar José López Portillo a la silla presidencial (1976- 1982), como decíamos, no sólo tendría que hacer frente a las necesidades de la población nacional. La situación imperante no era nada alagadora para el nuevo mandatario. La crisis financiera y la disminución del poder adquisitivo de los mexicanos requería de políticas acertadas, además, los capitalinos continuaron con sus justas peticiones por salir del abandono en el que se encontraban. La reforma impulsada por el presidente fue denominada como “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales” (LFOPPE) y fue implementada en 1977.

El régimen político del nuevo presidente apostaba a incorporar las fuerzas políticas que más presionaban al gobierno con el objeto de poder llevar a cabo los planes de gobierno. Si anteriormente se habían desempeñado en el anonimato y bajo el desdén del régimen priísta, los diferentes partidos políticos, agrupaciones civiles y populares, el sector de estudiantes y profesores, organizaciones rurales y urbanas, se vieron en el dilema de aceptar la invitación oficial que los incluiría en los canales oficiales de participación política. Cabe destacar que en la invitación ofrecida por el gobierno de López Portillo hacia los sectores de la sociedad que se movían en la “clandestinidad”, nuevamente se destacaba el afán del régimen por recuperar el control político y así poder echar a andar un proyecto de gobierno que, a todas luces, fortalecería al régimen autoritarista y mantendría sojuzgados a los grupos más reaccionarios e incómodos del sistema político mexicano priísta.<sup>40</sup>

En 1977 se llevó a cabo una reforma política del Estado mexicano que aparentaba ser un intento del gobierno mexicano por incluir a todos los grupos políticos y con ello darles el reconocimiento oficial. Para el caso del Distrito Federal, las novedades instrumentadas por dicha reforma fueron darle continuidad al Consejo Consultivo, pero ahora enriquecido o complementado con las juntas de vecinos, las asociaciones de residentes y los comités de manzana. Sin embargo, dichas “novedades” resultaron insuficientes para los pobladores de la capital.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> “Los problemas políticos de López Portillo no se limitaban a los movimientos sociales urbanos y sus demandas de gastos públicos urbanos. EL presidente estaba también bajo la presión de contentar a las clases medias y las fuerzas partidarias del crecimiento dentro del partido. Mientras que Echeverría había llegado a la presidencia con un plan para formar una coalición de las clases de pobres urbanos, trabajadoras y medias para contrarrestar las fuerzas partidarias del crecimiento, López Portillo estaba presionado por el partido para que mantuviera leales a él a estos grupos y a las fuerzas del sector privado al mismo tiempo (que al final no habían quedado conformes con Echeverría).” Diane E. Davis ... Ibidem, página 345

<sup>41</sup> “(...) las instancias antes mencionadas tuvieron un carácter ornamental en materia de representación política y de ejecutividad [en sentido administrativo] para los ciudadanos del Distrito Federal.” Larrosa Haro Manuel. “El distrito... Página 84; “(...) las reformas que se habían intentado como un apaciguamiento político para los habitantes de la ciudad de México metieron a la metrópoli –y luego

Casi finalizando los años setenta la población capitalina comenzaba a dar muestras de hastío ante tantas y fallidas políticas gubernamentales que pretendían “otorgar una representación política” a los ciudadanos. Sin embargo, como un último intento del gobierno por no perder el control de la capital, se creó un nuevo órgano de participación política: “A sólo dos años de estrenada la nueva Ley Orgánica y a tres de la LOPPE, en 1980 se promovieron e instituyeron desde el gobierno los llamados Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana. El diseño oficial intentó una nueva estructura para la representación política en la capital, sustituta del viejo formato corporativista-sectorial PRI/CTM/CNC/CNOP, modelo en el que la red de intercambios clientelares del gobierno con los grupos organizados (gremiales, vecinales y empresariales) pasaba necesariamente por la mediación del partido oficial. Era el mecanismo sintético para la construcción de los ‘consensos’ (...).”<sup>42</sup>

Aún así, la población se mostraba renuente ante las nuevas disposiciones gubernamentales por lo que, nuevamente, dichos órganos de “representación popular” se quedaron en los escritorios de las autoridades. El caso anterior exponía, por una lado, el disgusto de la ciudadanía ante la falta de voluntad política de sus autoridades por aceptar sin tapujos un gobierno autónomo en la capital del país. Por otro lado, el gobierno –aparte de no contar con voluntad política- mostraba sus yerros e ineficacias para responder honestamente ante los reclamos de los habitantes de la Ciudad de México.

Ante los nuevos tiempos, tanto el régimen de partido hegemónico (Sartori) como la población de la Ciudad de México, requerían de un pacto que otorgara una verdadera representación política: “A principios de la década de 1980 el PRI tenía escasa influencia sobre la asignación de servicios, de modo que el pueblo se mostraba escéptico sobre las promesas que le hacían los diputados y militantes de este partido en las campañas electorales (...) (fue entonces que) se empezó a hablar de una reforma democrática urbana que se proponía para la capital en medio de la campaña presidencial (de Miguel De la Madrid en 1982).”<sup>43</sup>

---

a la nación y al partido gobernante- en dificultades más grave aún (...) A fin de mantener a los habitantes de la ciudad de México dentro de su propio dominio político, después de 1979 Hank González otorgó a las juntas ‘mayores ... presupuestos y les permitió que establecieran prioridades para el servicio de las comunidades de sus áreas y que presentaran planes y estimaciones de costos de proyectos especiales al gobierno del Distrito Federal’.” Davis E. ... Ibidem, páginas 358-359

<sup>42</sup> “El experimento para la ciudad no funcionó, así que para mediados de los años ochenta las demandas de democratización habían acumulado la tensión de casi veinte años (1968- 1985).” Manuel Larrosa Haro ... Ibidem, página 84

<sup>43</sup> Diane E. Davis ... Ibidem, páginas 366-367

## Capítulo 3

### La capital de México bajo los gobiernos neoliberales (1982-2000)

#### La Ciudad de México con Miguel De la Madrid

Como en los últimos sexenios precedentes, nuevamente la mala situación económica del gobierno y el crecimiento de la inconformidad de la sociedad mexicana le daban la bienvenida al nuevo mandatario. Ante el fracaso de los anteriores órganos de “representación popular” en el Distrito Federal, Miguel De la Madrid (1982-1988) se vio en la necesidad de “consultar a la población” para que orientaran sus criterios acerca del gobierno en la capital. El resultado de dicha consulta fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) (que se establecería hasta 1988).<sup>44</sup>

Miguel De la Madrid pretendía impulsar la participación de los capitalinos en algunas áreas de la toma de decisiones y con ello restringir el predominio de los grupos de control local, restar sus privilegios y mantenerlos alejados de las acciones de gobierno. Lo anterior llevaba inmerso el interés de la política neoliberal por recuperar el crédito y la confianza de los organismos de crédito internacional, así como ofrecer el mayor número de garantías para el sector productivo del país. El Ejecutivo pensó en aglutinar a las diversas fuerzas políticas de oposición e incluirlos en el nuevo esquema de la “reforma urbana democrática”, con lo cual se esperaba la reducción de movilizaciones, presiones e inconformidades en la capital. La descentralización administrativa y su

---

<sup>44</sup> “ (...) Desde el inicio de su campaña De la Madrid pensaba que la descentralización de la toma de decisiones urbanas fortalecería los principios y las prácticas de la democracia.” Davis E. ... Ibidem, página 373; “(...) después del fracaso de los órganos de Colaboración vecinal y Ciudadana condujeron al gobierno delamadridista (1982-1988) a una ‘consulta popular’ sobre la reforma de gobierno del D.F. De aquella experiencia resultó la creación por ‘decreto’ presidencial de un híbrido parlamentario para la ciudad: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal [ARDF], órgano de ‘gobierno’ integrado por la vía electoral pero con miembros sin facultades legislativas. La ARDF se constituyó por primera vez a partir de los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988.” Manuel Larrosa Haro ... Ibidem, página 84

nueva estructuración obligaba al régimen a otorgar espacios de representación y participación política, es esa lógica se ubica la aparición de la ARDF.<sup>45</sup>

Los sismos de 1985 fueron un detonante de la nueva conformación política de la capital. Los terremotos acaecidos en la Ciudad de México en la década de los años ochenta evidenció el divorcio de facto entre el gobierno federal y los habitantes de la capital.<sup>46</sup> Cuando los pobladores voltearon a su alrededor y se encontraron entre escombros, la figura de las autoridades quedó relegada al más bajo nivel. Fue la mutua colaboración entre vecinos y el apoyo proveniente del exterior del país, lo que permitió resolver las necesidades más apremiantes.

El gobierno federal se concretó a observar las imágenes televisivas, tratando de culpar a los sismos de toda la tragedia capitalina.<sup>47</sup> Sin embargo, el abandono de los capitalinos por parte del gobierno fue el motor que impulsó la continuidad y reforzamiento de las agrupaciones y asociaciones populares. Así, pues, los movimientos sociales fueron la expresión capitalina ante la falta de respuestas claras y concretas por parte del gobierno: “Los terremotos impulsaron los movimientos urbanos de manera inusitada. No obstante las limitaciones de la política neoliberal, se tuvo que ceder ante la presión popular y expropiar predios como en las mejores épocas populistas, contratar créditos emergentes, concentrar recursos en la zona metropolitana y crear programas de reconstrucción que incluyeran la participación popular. Sirvieron para potenciar el movimiento y extremar el optimismo.”<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Diane E. Davis ... Ibidem, páginas 375-413

<sup>46</sup> “Los sismos de 1985 pusieron en evidencia la fragilidad de la ciudad y el riesgo en que se encontraban sus habitantes (...) Los sismos añadieron a las demandas urbanas de años atrás un rostro trágico. El deterioro de las vecindades centrales, el hacinamiento de cientos de familias, la existencia de una ciudad clandestina sobre la azotea de la ciudad visible, la injusta distribución de los servicios básicos, dieron impulso a las movilizaciones urbanas que tomaron la calle y adquirieron una nueva centralidad. Ya no se trataba de solucionar problemas de las zonas marginales y periféricas de la metrópoli, sino de encarar el problema de su centro urbano y de una población que a pesar de haber estado siempre ahí sólo un terremoto la pudo sacar a la superficie o bajar de las azoteas.” Eduardo Nivón. *Cultura Urbana y Movimientos Sociales*, UAMI, página 93

<sup>47</sup> Muchos de los edificios y casas habitación habían dejado de recibir mantenimiento debido a la incapacidad de caseros y autoridades por llegar a un acuerdo con respecto a la congelación de rentas, en parte se desprende de ello la magnitud de los decesos humanos. Armando Cisneros Sosa ... Ibidem

<sup>48</sup> Eduardo Nivón. *Cultura ...* Ibidem, páginas 93-94; “Durante los cuatro o cinco años posteriores (a los sismos de 1985) los movimientos urbanos alcanzaron un alto nivel de desarrollo porque percibían la posibilidad de obtener resultados tangibles. Se ensayaron toda clase de medios: la presión directa, el clientelismo político, las soluciones autogestionarias, el apoyo en la solidaridad internacional ... El Estado por su parte fue sometido a una presión inusual que lo obligó a tomar caminos que se consideraban vedados a mediados de los ochenta: expropiación de predios, contratación de créditos emergentes, negociación directa con los afectados. A la larga, el gobierno de la ciudad tuvo que establecer nuevas reglas del juego en relación con los pobladores.” Ibidem, páginas 174-175

No fue hasta abril de 1987 que se aprobó en la Cámara de Diputados la creación de un asamblea para el “beneficio” de los habitantes de la capital. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) aparecía como un órgano de representación ciudadana sin facultades para legislar, es decir, “(...) las actividades del nuevo órgano se limitaban a formular recomendaciones e iniciativas no obligatorias acerca de los programas y las políticas administradas en la ciudad de México (...) (y) no se establecía la elección directa del regente (...) (por tanto) la reforma era más simbólica que sustantiva.”<sup>49</sup>

Las modificaciones en el sexenio de Miguel De la Madrid nuevamente se constituyeron en un freno de la participación y representación ciudadana, es decir, el régimen mexicano no daba muestras por aceptar las exigencias democráticas solicitadas por la población capitalina.

### El gobierno de salinas y el Distrito Federal

Con la llegada de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se reconoció la pérdida de control político por parte del régimen de partido hegemónico. El propio Salinas pronunció un discurso donde se establecía la desaparición de la hegemonía priísta en el territorio nacional. Para los capitalinos el trauma del poderío priísta tomaría tintes antidemocráticos al imponérseles un regente cuyo partido había ocupado el segundo lugar en la votación local.

En el sexenio de Salinas se estableció la primera legislatura de la ARDF. Para algunos autores, dicha asamblea resultó importante y con resultados favorables su aparición y funcionamiento.<sup>50</sup> Sin embargo, el nuevo órgano mantenía la trágica constante de ser “una

---

<sup>49</sup> Diane E. Davis ... Ibidem, páginas 413-418

<sup>50</sup> “(...) la experiencia de la primera Asamblea de Representantes (1988-1991) dejó un balance positivo en la medida en que logró conquistar visibilidad política y prestigio como organismo pluripartidista. La ARDF se erigió como receptor de demandas ciudadanas y gestor de las mismas ante el gobierno del DDF; además, su buen desempeño en el marco de su posición multipartidista dejó constancia de los beneficios que ofrece la pluralidad para los órganos de deliberación y gestoría.” ; “(...) la recién creada Asamblea de

imposición desde arriba” que no consideraba el goce pleno de los derechos políticos de los capitalinos para darse un gobierno propio. La imposición de Carlos Salinas del regente Manuel Camacho Solís, apoyado de la antidemocrática “cláusula de gobernabilidad”, daba al traste con el proceso electoral realizado en la capital.

Ante la insuficiencia de la propia ARDF, en el ámbito social y político se percibía un aire de verdadero cambio y reestructuración del Distrito Federal y su gobierno. Para 1993 el regente de la capital, Camacho Solís, “tomó” la decisión de ofrecer una reforma política para el Distrito Federal<sup>51</sup>: “Cuando se acercaba el tiempo del muy mexicano destape (1993-1994), Camacho anunció el parto de los montes, un miserable ratón que llamó reforma política, similar a las que, en sexenios de José López Portillo, se le pretendió dar vida al Consejo Consultivo dando a luz la Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana, instancias que resultaron absolutamente insustanciales; con Miguel de la Madrid, se creó la Asamblea de Representantes, organismo ornamental con funciones limitadas a emitir bandos de policía y buen gobierno. Todas ellas, han sido reformas que mantienen el autoritarismo presidencialista en el gobierno de la capital del país.”<sup>52</sup>

Si la intención de Camacho al proponer una reforma política para el Distrito Federal, era hacer méritos para ganarse la candidatura presidencial<sup>53</sup>, su intención exclusivista se vio frustrada por la inmediata reacción de la sociedad civil al ofrecer otra alternativa de reforma. La estrategia de los grupos no relacionados con el gobierno del Distrito Federal fue la utilización del plebiscito, recurso desdeñado por las autoridades priístas de la capital. La participación libre de los ciudadanos, con respecto al gobierno y a los partidos políticos, resultó un ejemplo y una llamada de atención

---

Representantes del D.F. se inauguró con una flagrante sobre presentación del PRI, porque con 26% de los votos había accedido a 51% de los asientos gracias al ‘candado de gobernabilidad’ (...).”Jaqueline Peschard. La reforma ... Ibidem, Páginas 244-246

<sup>51</sup> “(...) Manuel Camacho Solís presentó ‘su’ proyecto de reforma para el Distrito Federal (1993); (...) (de la cual se destacaba (...) la creación de los Consejos Ciudadanos (órganos de gobierno integrados por los llamados consejeros ciudadanos), así como la elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (tarea legislativa que asumió en su momento el Congreso de la Unión (...)) En diciembre de 1993, con base en la propuestas del Departamento, se inicia en el Congreso la discusión del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se aprueba y publica en el diario oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.”; “De las propias limitaciones de la propuesta gubernamental para el D.F. se derivó otra consulta (...) Tuvo el carácter de plebiscito y se efectuó el 21 de marzo de 1993. Fueron tres los aspectos consultados para la vida política de la ciudad de México: 1) la transformación del Distrito Federal en el estado 32 de la federación; 2) la elección directa de las autoridades políticas del Distrito Federal y 3) un órgano legislativo propio para el Distrito Federal. (En el plebiscito de 1993 ganó el ‘sí’).” Larrosa Haro ... Ibidem, página 85; Carlos Martínez Assad ... Ibidem, páginas 79-80

<sup>52</sup> Telésforo Nava Vázquez, La democracia ... Ibidem, página 28 (el subrayado es mío)

<sup>53</sup> Telésforo Nava Vázquez, ... Ibidem

para las autoridades federales y locales –a pesar del preocupante ausentismo.<sup>54</sup> La irrupción ciudadana influiría en las futuras disposiciones políticas de sus gobernantes. Con la aplicación y uso del plebiscito, la sociedad de la capital veía por primera vez el peso de su participación, así, pues, para los capitalinos quedaba claro que los frutos democráticos estarían determinados por la mayor o menor vinculación y acción política.

Para Camacho, la aparición de los Consejos Ciudadanos y reorganización de la administración en las delegaciones, pero conservando el control de las mismas, representaba el cambio deseado en la capital, sin embargo, en el plebiscito la población capitalina rebasó la postura oficial ya que se cuestionó la relación del Distrito Federal con la Federación, se establecía la necesidad de un congreso local y la existencia de elecciones libres para designar al ejecutivo local.

Después de conocer las inquietudes oficiales y de la sociedad civil, se planteó la necesidad de establecer una Mesa de Concertación política donde se incluyeran a los actores de la vida política en la capital. Al considerar las autoridades del Distrito Federal las peticiones emanadas del plebiscito y las suyas propias, se integró “(..) la Mesa de Concertación (...) (la cual) se organizó alrededor de cuatro comisiones o mesas temáticas (sobre forma de gobierno y derechos ciudadanos, hacienda pública y aspectos económicos y financieros, coordinación metropolitana y organización territorial y procuración y administración de la justicia).”<sup>55</sup>

Antes de finalizar el sexenio salinista, como resultado de la necesidad democrática de los capitalinos y la Mesa de Concertación, en el Congreso de la Unión se dio vida al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El Estatuto apareció como una especie de constitución local que, por el simple hecho de ser creada por el poder federal sin la participación directa de los ciudadanos de la Ciudad de México, nos impide concebirla como tal.

---

<sup>54</sup> En el plebiscito de 1993 llevado a cabo en la capital mexicana: “Asistieron a la consulta 331,367 habitantes del DF; es decir, que en promedio se presentaron 115 personas a cada una de las casillas (...) la consulta se realizó con independencia de los partidos políticos y de cualquier autoridad; en ese sentido, se trató de una elección cívica en la cual participaron personas de diferentes clases y sexos (...) (.) (con el ejercicio del plebiscito) quedó claro que era necesario abrir las puertas a la democratización de la ciudad de México; a una participación ciudadana más efectiva, que se vinculara más directamente con los órganos y actos de gobierno del DF.” Carlos Martínez Assad. ¿Cuál destino para el DF?, páginas 77-79

<sup>55</sup> “Para algunas de las fracciones políticas del oficialismo, impulsar una reforma del D.F. implicaba poner en riesgo los equilibrios que habían mantenido la estabilidad política de la ciudad capital.” Jaqueline Peschar ... Ibidem, página 244

En tal caso, el Estatuto expresa la transición de un gobierno central y autoritario a un gobierno claramente democrático o, en otras palabras, dicho Estatuto es la imagen de temor y falta de voluntad política del gobierno federal por restituir íntegramente todos los derechos que constitucionalmente poseen los capitalinos para designar a sus gobernantes: “(...) el Estatuto ‘... aunque no tiene las facultades de una constitución local, sí es un instrumento jurídico que se encuentra por arriba de la(s) ley(es) orgánica(s) que durante 65 años ha regido el gobierno y la estructura administrativa del Distrito Federal, regulando cuestiones de estricto derecho político como la distribución de atribuciones entre los poderes de la Unión y los órganos locales de gobierno de administración pública del Distrito Federal ...’, (...)”<sup>56</sup>

Con la aprobación del Congreso de la Unión del Estatuto de Gobierno se establecieron algunas modificaciones poco eficientes. En las llamadas ‘demarcaciones territoriales’ (delegaciones) aparecería la figura de los Consejos Ciudadanos, individuos que intentarían ser un contrapeso a los delegados y que auxiliarían al gobierno del regente. Dichos Consejos estarían integrados por consejeros ciudadanos delegacionales que serían electos democráticamente por los ciudadanos de la capital (elección llevada a cabo hasta el 12 de noviembre de 1995).<sup>57</sup>

Los consejeros ciudadanos delegacionales serían la representación de los vecinos de la capital y participarían en “(...) la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, consulta o ‘aprobación’ de los programas delegacionales del Distrito Federal (...)”<sup>58</sup>

Con las modificaciones llevadas a cabo en materia de representación política, al aparecer los Consejos Ciudadanos, se mantenía sin cambios la lógica del lento gradualismo del régimen priísta, las figuras que intentaban ser representantes de la voluntad social se quedaba en ello mismo, es decir, en mero intento. Las funciones y “facultades” de los nuevos órganos consejales, expresaban una profunda tradición del grupo en el poder de tutelar todo movimiento al interior de la capital.

---

<sup>56</sup> En su texto, Manuel Larrosa cita a Sánchez Mejorada, *Ibidem*, página 86

<sup>57</sup> Carlos Martínez Assad ... *Ibidem*, página 135

## La Ciudad de México en el periodo zedillista

Con la llegada de Ernesto Zedillo al gobierno de nuestro país (1994-2000), se abrió un espacio de desesperante e insultante espera para las fuerzas adversas al sistema político mexicano. Considerando el colapso económico, los constantes asesinatos de altas figuras de la esfera política y judicial; los casos de las negociaciones poco claras con los banqueros y la autoritaria retención de la información en el caso IPAB; las trágicas intervenciones del ejército “mexicano” en comunidades indígenas del país; los golpes bajos a los sindicatos de trabajadores, a los estudiantes universitarios y a sectores marginados de la población nacional; etc.; podemos creer que dicho sexenio pareció perder el sentido y la ubicación de todo lo que hacía.

En el primer mes de enero de 1995, obedeciendo lo establecido en el Estatuto de Gobierno, se aprobó en la ARDF la Ley de Participación Ciudadana en la capital. Dicha Ley organizaría de manera formal la actividad de la representación política en la Ciudad de México: en cuanto a los Consejos Ciudadanos “(...) La ley los define como ‘órganos de representación vecinal y de participación ciudadana’. En total quedarían integrados 16 consejos, uno por cada delegación política, divididos en un total de 365 áreas vecinales (circunscripciones o distritos) para efecto de la elección popular. Las demarcaciones elegirían una fórmula de consejeros (propietario y suplente) por área, es decir, 365 consejeros ciudadanos propietarios para todo el Distrito Federal.”<sup>59</sup> Con la Ley de Participación se regularían las elecciones a consejeros ciudadanos en el mes de noviembre de 1995. Cabe destacar que en el momento de su aprobación (de la Ley de Participación Ciudadana), en la ARDF el PRI contaba con la mayoría de los asambleístas.<sup>60</sup> Las elecciones para consejeros ciudadanos se llevaron a cabo el 12 de noviembre de 1995, como un capricho del PRI ya que así convino a sus intereses por conservar el control de la capital.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Manuel Larrosa Haro ... Ibidem, página 83;

<sup>59</sup> Manuel Larrosa Haro ... Ibidem, página 86; “Así la LPC establecía las bases de las instancias de la participación ciudadana como son la audiencias y la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecina, quejas y denuncias; así como los recorridos periódicos del delegado y de los órganos de representación vecinal por la manzana, colonia, barrio y unidad habitacional.” Carlos Martínez Assad ... Ibidem, página 81

<sup>60</sup> “(...) Pocos meses después de que el voto del PRI en la ARDF logró que se aprobara la LPC, se fijó la meta de posponer hasta 1997 la elección de los Consejos Ciudadanos; (...) Sin embargo, la coyuntura política del año de los ‘límites rotos’, obligó al priismo a echar marcha atrás en esa idea. El Estatuto del Distrito Federal aprobado en 1994 se reformó de frente a la coyuntura política. Entre otros cambios (...)” Manuel Larrosa Haro ... Ibidem, página 87

<sup>61</sup> Las facultades y obligaciones que deberían cumplir los consejeros ciudadanos fueron las siguientes: “(...) Recibirían una compensación por asistir a las sesiones ordinarias de su respectivo consejo; deberían participar en los trabajos y deliberaciones y presentar propuestas relativas al ejercicio de sus funciones; y servir como enlace entre las autoridades y los ciudadanos. Tendrían que respetar también los intereses de los vecinos, cumplir las disposiciones y acuerdos del Consejo; asistir a las sesiones del pleno; comprometerse en los grupos de trabajo; y, como algo prioritario, informar de su actuación a los vecinos en audiencia del área vecinal

La otra consecuencia de dichas reformas hechas al Estatuto de Gobierno, por parte del priísmo, fue la negativa oficial para que los partidos políticos participaran en las elecciones del mes de noviembre. Con ello se violentaban los preceptos constitucionales en cuanto a la participación política de los mexicanos y la existencia de los partidos políticos. Era en la capital mexicana donde se prohibía a los partidos políticos competir por puestos de representación popular.

Ante la autoritaria decisión priísta atrincherada en la ARDF y la complicidad del Ejecutivo federal, las fuerzas opositoras acudieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resolviera tal violación a la constitución por parte de la mayoría priísta en la ARDF, el Estatuto de Gobierno y la Ley de Participación Ciudadana. Más adelante, la Suprema Corte de Justicia se declararía incompetente para resolver las controversias de carácter electoral.<sup>62</sup> De alguna manera, este tipo de controversias constitucionales de corte electoral obligarían a que se creara un órgano judicial capacitado para resolverlos: el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La idea priísta de aislar a los partidos políticos de la competencia electoral para consejeros tenía una justificación real para el régimen: no perder el control de la capital de forma clara, legal y contundente. El PRI apostaba al control y manipulación de los procesos electorales para consejeros, por ello apoyaba tanto “el monopolio ciudadano” de las elecciones. Los priístas creían que alejando a los partidos de oposición de la contienda electoral se mantendría una estabilidad que beneficiaría al grupo en el poder. Según los datos, el 12 de noviembre de 1995 “(...) la participación (ciudadana) fue de 20.69%; esto significa que votaron 1’125,878 de un padrón de 5’441,782. El abstencionismo global fue alto (79.32%), pero se olvida que el promedio nacional supera 50%, aún en elecciones muy competidas y, en que el voto es diferenciado; lo que no tomaron en cuenta los análisis era que se trataba de 365 elecciones en diferentes áreas territoriales.”<sup>63</sup> Los habitantes de la Ciudad de México estaban apenas ejerciendo su derechos al elegir a sus primeros representantes políticos, sin

---

para la que fueron electos. La LPC normaba también las sanciones a las que se harían acreedores los consejeros en caso de incumplimiento de sus funciones.” Carlos Martínez Assad ... Ibidem, página 83; “(...) los consejos de ciudadanos (...) serán elegidos de forma directa en cada delegación, (...) intervendrán en la gestión, supervisión, evaluación y consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del D.F. que la ley determine para las demarcaciones.” Jaqueline Peschard ... Ibidem, página 246; “(...) los Consejos Ciudadanos no tienen capacidad de decisión en los problemas centrales que enfrentan cotidianamente los vecinos de las delegaciones (...), en realidad su función es decorativa (...) Los consejeros pueden sugerir, queda en manos de los delegados decidir si los toma en cuenta o no. De esta forma, los Consejos Ciudadanos le sirven a la ciudadanía (...) para nada.” Telésforo Nava Vázquez ... Ibidem, página 27

<sup>62</sup> Carlos Martínez Assad ... Ibidem; Manuel Larrosa Haro ... Ibidem; Ignacio Marván Laborde. ¿Y después del Presidencialismo? página 37-86

<sup>63</sup> Carlos Martínez Assad ... Ibidem, página 194



embargo, por sus facultades y funciones, los consejeros ciudadanos mantuvieron una figura decorativa muy parecida de los grupos de consejeros que les antecedieron. Una de las ventajas de dichas elecciones de noviembre, fue la creación de un órgano electoral local ya que el IFE tenía una participación y cobertura nacional, nada explicaba la excepción intervencionista en el Distrito Federal.

A pesar de que en el ambiente democratizador se pretendía el control y dirección ciudadana del procesos electoral, los partidos políticos no se quedaron sentados a esperar el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -respecto al carácter anticonstitucional, o no, de la Ley de Participación Ciudadana-, muy al contrario, todo el proceso electoral estuvo impregnado hasta sus más profundas raíces de la intervención de dichos partidos políticos: “No existe información precisa sobre el respaldo de los partidos a cada uno de los candidatos a consejeros ciudadanos. Se sabe que el PAN apoyó a 250 de ellos, el PRD a 382 y el PT a 44. Los independientes fueron 86 y el PRI apoyó a 731 (...).” Finalmente, en las elecciones del 12 de noviembre de 1995 “(...) el PRI (...) se quedó con 263 consejeros de 365 que estaban en juego (72.1) de la votación. Al PRD le reconocieron sólo 68 triunfos (18.6%); y al PAN 29 (7.9%). El Partido Verde Ecologista obtuvo un triunfo, otro el Partido del Trabajo, y 5 independientes lograron llegar a la meta.”<sup>64</sup> La maquinaria del PRI seguía sin aceptar la participación real de la ciudadanía para elegir a sus autoridades locales.

En las elecciones para consejeros –considérese el grave abstencionismo- los ciudadanos se quedaron con una impresión muy lejana de la satisfacción: “A contrapelo de lo que aseguraba la propaganda oficial, en el caso específico del DF, la población no le (vio) utilidad a los consejeros ciudadanos, porque sus funciones son insustanciales. En términos prácticos, los consejeros no son un mecanismo que les ayude a solucionar los problemas. Esta misma visión se ha tenido de los Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes, Juntas de Vecinos y Consejo Consultivo, por eso los ciudadanos tampoco votaban por sus integrantes.”<sup>65</sup>

Para el año de 1996 apareció otra de las reformas del sexenio zedillista. Con respecto al Distrito Federal, las modificaciones a nuestra Carta Magna incluirían: la elección directa de un “Jefe de Gobierno” para la capital; la instauración de un Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la

---

<sup>64</sup> Manuel Larrosa Haro ... Ibidem, página 89; Nava Vázquez ... Ibidem, página 25

elección directa de los Titulares de los órganos político-administrativos (antes conocidos como delegados; delegaciones). Las modificaciones no verían la luz sino hasta el 6 de julio de 1997: “Con el nuevo marco constitucional que rigió en el Distrito Federal, en el año de 1997 se llevaron a cabo las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (...)”<sup>65</sup> Con esta reforma se dio continuidad a la cláusula de gobernabilidad que en los meses siguientes al 2 de julio del 2000, acarrearía bastantes preocupaciones a nivel local y federal.

A pesar de que dichas modificaciones parecen ir más al fondo del problema, en la capital todavía resulta insuficiente las posición que guardan los ciudadanos con respecto a sus representantes políticos: en el marco de la reforma política de 1996 “(...) Ahora, a los miembros de la Asamblea se les llamará diputados, aunque la Asamblea Legislativa todavía no tiene todas las atribuciones de un Congreso local. Eso se debe a que todavía existen ciertos ámbitos sobre los cuales la Asamblea no puede legislar, pues se mantienen reservados al Congreso Federal.”<sup>67</sup>

En las elecciones de 1997 existió una conformación diferente en el mapa político nacional. En las elecciones para Diputados y Senadores a nivel nacional, el PRI obtuvo aproximadamente 39% de la votación; el PRD obtuvo casi 26% de los votos; y el PAN recibió casi 27% de los sufragios.<sup>68</sup>

En el Distrito Federal, la figura de Cuauhtémoc Cárdenas llevando de la mano al PRD obtuvo una victoria aplastante sobre sus contrincantes. Así, pues, el PRD obtuvo aproximadamente el 48% de los votos; el PRI recibió casi 26% de la votación; y el PAN rescató casi 16% de los sufragios de los capitalinos.<sup>69</sup> De los 40 distritos electorales que componen al Distrito Federal, los distritos XV y XIX fueron ganados por el PAN, los 38 distritos electorales restantes fueron

---

<sup>65</sup> Telésforo Nava Vázquez ... Ibidem, páginas 26-27

<sup>66</sup> Estatuto de Gobierno, páginas 7-8

<sup>67</sup> Javier Santiago Castillo. “Acuerdo Político y Reforma Constitucional en 1996” en: Manuel Larrosa Haro y Ricardo Espinoza Toledo (coordinadores). Elecciones y Partidos Políticos en México, 1996, página 34

<sup>68</sup> Instituto Federal Electoral. Secretaría Ejecutiva (México). Resultados definitivos de los Cómputos distritales de las Elecciones Federales del 6 de julio de 1997: Elección de Diputados, de Senadores, de .. V. I y V. II

<sup>69</sup> Instituto Federal Electoral. Secretaría Ejecutiva (México). Resultado del Cómputo de la Elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997

arrasados por el partido del sol azteca. Ni Alfredo del Mazo (PRI) ni Carlos Castillo (PAN) pudieron restar terreno a la avasalladora campaña de Cárdenas.

En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), los resultados fueron los siguientes: el PRD obtuvo casi 46% de los escaños; el PRI recibió aproximadamente el 24% de los asientos parlamentarios; y el PAN recibió aproximadamente el 18% de los escaños en la Asamblea.

En esta ocasión no fue necesaria la aplicación de la antidemocrática e inconcebible “cláusula de gobernabilidad” en el Distrito Federal. En el Estatuto de Gobierno (Título Cuarto, Artículo 37) y en el Código Electoral del Distrito Federal (Título Tercero, Capítulo II, Artículo 13) se establece que la Asamblea Legislativa se integrará por 40 diputados electos por el principio de mayoría relativa y por 26 diputados por el principio de la representación proporcional (o listas), en caso de que un partido político triunfante en la capital obtenga el 30% o más de la votación total, automáticamente recibirá el beneficio y goce de una mayoría absoluta en el congreso, es decir, se concibe una sobrerepresentación del 20% aproximadamente.<sup>70</sup> Dicha cláusula quedaba inactiva por tercera ocasión consecutiva. En las recientes elecciones del 2 de julio del año 2000, el tema de la cláusula de gobernabilidad agudizaría aún más su existencia.

La votación de los partidos políticos en la capital mantuvo una cierta estabilidad, sin embargo, sí hubo contrastes con sus resultados obtenidos a nivel nacional: “(...) Esos resultados no hubieran sido posibles de no haberse producido los cambios sustanciales en el sistema electoral a partir de la reforma de 1996, que en su primer etapa fue producto del consenso entre los cuatro partidos con representación parlamentaria (PRI, PAN, PRD, PT) y en segundo solamente fueron los aprobados por el partido gobernante.”<sup>71</sup> Además de lo anterior, en la capital y en muchas partes del territorio, la aparición de nuevos actores políticos y la llegada de una nueva generación de votantes comenzaba a dar sus primeros avisos con las elecciones de 1997. Su despertar vendría un poco después, en el año 2000.

---

<sup>70</sup> “(...) Por otro lado, para la Asamblea Legislativa la cláusula de gobernabilidad se mantiene en los términos vigentes. Un partido que obtenga el 30% de la votación puede llegar a detentar la mayoría absoluta de los representantes a la asamblea, que ahora serán diputados de la Asamblea del Distrito Federal. Esto es una contradicción, pues a nivel federal la sobrerepresentación se redujo al 8%, mientras que en el Distrito Federal puede llegar hasta el 20%.” Santiago Castillo ... Ibidem, página 35; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (modificado en diciembre de 1997)

Con las elecciones de 1997 desaparecieron tanto la ARDF como los Consejos Ciudadanos, ambos por inútiles e improductivos para la ciudadanía. Ahora se hablaría de una Asamblea Legislativa del Distrito Federal de Comités vecinales. En la Ley de Participación Ciudadana, reformada en noviembre de 1998, se considera a dichos Comités Vecinales como: “(...) órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno que hayan sido electos con los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativo de las demarcaciones territoriales (antes delegaciones) (...) En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal. Estos órganos serán independientes y tendrán atribuciones distintas de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno.”<sup>72</sup> Aunque parece insuficiente su función, el Comité Vecinal cada día – aunque lentamente- adquiere un matiz más claro como órgano de representación ciudadana en la capital.

Los primeros tres años del gobierno perredista en la capital(1997-2000) ventilaron, acertadamente, las deformadas e impuras relaciones que existen entre el Distrito Federal y el poder federal. La política llevada a cabo por los Jefes de Gobierno Cuauhtémoc Cárdenas, Rosario Robles y Andrés Manuel López, ha sido regresar el control y gobierno a las más pequeñas unidades políticas existentes en la capital que, a falta de verdaderos municipios, son denominadas “demarcaciones político administrativas” nutridas a su vez por los Comités vecinales. La postura de dichos Ejecutivos locales lleva inmersa la idea de gobernar (y ganar adeptos) incluyendo a los ciudadanos en las tareas de gobierno. Cabe destacar que no ha sido sino hasta finales del año 2000 que los intereses políticos del régimen priísta recién derribado –aparentemente-, permitirían la elección directa de los Jefes delegacionales (que serán conocidos como “titulares de las demarcaciones político administrativas”).

Con respecto al gobierno local, Lorenzo Meyer comenta que: “Todo sistema complejo tiende a dividirse en subsistemas para cumplir mejor sus funciones. Éste es justamente el principio en que se sustenta el municipio como subsistema o unidad ‘natural’ administrativa y política del Estado,

---

<sup>71</sup> Pablo Javier Becerra Chávez. En: Cansino, Cesar (Coord.) Después del PRI: Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México, página 75

desde la época romana hasta la actualidad (...).”<sup>73</sup> Por otro lado, Martínez Assad comenta algo muy importante acerca de los gobiernos como el de nuestra capital, veamos: “(...) los gobiernos locales deben reconstruirse y pensarse con nuevos parámetros, de acuerdo con los extraordinarios cambios del final del siglo (...) La lucha por la democracia política ha cambiado la faz de los países, pero no es suficiente; la aproximación entre sociedad civil y Estado debe generar los instrumentos legitimadores de la nueva sociedad que -con el aprendizaje histórico de los últimos tiempos- estamos obligados a crear, porque las ciudades son enseñanzas, afinidades, ideales y finalmente sueños. Por eso las nuevas ciudades de hoy deben habitarlas nuevos ciudadanos.”<sup>74</sup> Y si todavía existe alguien que dude de la vital importancia que constituye la participación ciudadana en los gobiernos locales, Aziz Nassif remarca que: “(...) Las viejas reglas ya no sirven para gobernar, esa dualidad entre reglas constitucionales que daban sustento legal y legitimidad al poder, pero que estaban acompañadas de otras reglas no escritas con las que se operaba en la práctica, ahora generan conflictos graves, porque la ciudadanía tiene el poder del voto que antes no tenía efectos de alternancia.”<sup>75</sup>

En entrevista a un diario de circulación nacional, el entonces aspirante a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López, parecía conocer y entender la problemática que envuelve a la Ciudad de México, pues advertía que sería Jefe de Gobierno y que aspiraba a conducir a la ciudad con el apoyo de la ciudadanía: “(...) Nadie puede gobernar esta ciudad sino es con ese apoyo. Es una condición.”<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Ley de Participación Ciudadana (vigente). Título Cuarto, Capítulo I, Artículos 80-82

<sup>73</sup> “En lo administrativo, el municipio es la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad amplia y compleja; en lo político es el cimiento o punto de arranque de su estructura de poder (...) El sistema municipal original ha sobrevivido un par de milenios justamente por ser, (...), una entidad política ‘natural’, es decir, el ámbito espacial, social, económico, cultural y político, donde tiene lugar la convivencia más frecuente de los individuos.” Meyer, Lorenzo. “El municipio mexicano al final del siglo XX” en: Mauricio Merino. En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, páginas 231-232

<sup>74</sup> Carlos Martínez Assad ... Ibidem, página 58

<sup>75</sup> Alberto Aziz Nassif. “Municipio y transición política: una pareja en formación” en: Mauricio Merino ... Ibidem, página 212

<sup>76</sup> La Jornada, sección La Ciudad, sábado 24 de junio del 2000

## Capítulo 4

### El Distrito Federal en el nuevo Milenio

En el largo recorrido de la democratización de la capital de la república, las elecciones federales y locales del pasado 2 de julio del año 2000 han marcado una nueva relación entre el poder local y el poder federal en nuestro país. Con la salida del PRI de los Pinos y la reorganización de las fuerzas políticas nacionales, el mapa político mexicano ha adquirido un interés sin precedentes. El Partido Acción Nacional se ha apoderado de la presidencia después de casi 65 años de lucha. El Partido de la Revolución Democrática tendrá que hacer algo para recuperar el considerable terreno que había obtenido desde 1988 y premiado en 1997, ello a pesar de haber conservado el poder en la Ciudad de México.

En la competencia por la Presidencia de la república, según los resultado del IFE, la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) obtuvo casi 43% de la votación nacional; el PRI recibió casi el 36% de los sufragios; la Alianza por México (PRD/PT/PAS/PSN/Convergencia) se tuvo que resignar con aproximadamente 17% de los sufragios.

En el Senado de la República la Alianza por el Cambio un poco más del 38%; el PRI casi 37%; y la Alianza por México casi el 19% de las senadurías. En la Cámara de Diputados la composición fue muy parecida.<sup>77</sup>

En la capital de la república la votación fue diferente. La Alianza por México alcanzó casi 40% de los votos; la Alianza por el Cambio le siguió aproximadamente con el 34% de los sufragios; finalmente el PRI se tuvo que conformar con el 22% de la votación capitalina.<sup>78</sup> Para el mes de septiembre del año 2000, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), al resolver las impugnaciones interpuestas por algunos partidos políticos de la capital, determinaba que la composición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal quedaba de la forma siguiente: de los

---

<sup>77</sup> La Jornada, sección La Ciudad, martes 4 de julio del 2000

<sup>78</sup> La Jornada, sección La Ciudad, martes 4 de julio del 2000

40 escaños de mayoría relativa y de los 26 escaños de representación proporcional, el PRD se quedaría con 19 diputados; el PAN con 17; el PRI con 16; el PVEM con 8; el PDS con 3; el PCD con 2; el PT con un solo diputado. En la Asamblea como en el Congreso de la Unión ningún partido por sí sólo contaría con una mayoría absoluta, para fines de gobierno se tendrá que tomar en cuenta la participación de varios partidos políticos representados en dichos órganos de representación ciudadana.<sup>79</sup>

El triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) –que durará seis años en el poder- en la capital de la república abre una nueva oportunidad para democratizar el ejercicio del poder. La elección directa, por primera vez en la historia de la capital, de los titulares de las demarcaciones territoriales -por un periodo de tres años- (antes delegados) –“Jefes delegacionales”-; la intención del Ejecutivo local de ampliar las funciones y facultades de los Consejos vecinales, enriquecidos por “Asambleas vecinales”; y por descentralizar, además de transparentar, las funciones de gobierno en la capital; etc., hacen guardar bastantes esperanzas democráticas en la ciudad más poblada del globo terráqueo.

El nuevo Jefe de Gobierno pretende llevar a cabo prácticas que hagan partícipes a los ciudadanos de la capital en los quehaceres de gobierno, para ello ha propuesto la utilización de la consulta popular, el plebiscito y el referéndum, todos ellos incluidos y reconocidos en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Dentro de sus compromisos como Jefe de gobierno, López obrador pretende otorgar más facultades a los comités vecinales para que actúen como gobiernos vecinales. La revocación de mandato ha sido otra de las cartas fuertes de López Obrador que incentiva a los capitalinos para que se involucren y participen en las funciones de gobierno.<sup>80</sup> De los 1352 comités vecinales, el Jefe de Gobierno ha propuesto la creación de asambleas vecinales con el objetos de ampliar el margen de participación y responsabilidad política.<sup>81</sup> Por otro lado, los diputados locales se encuentran con toda la disposición para otorgar mayores facultades a los jefes delegacionales.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> La Jornada, Sección La Capital, domingo 19 de septiembre del 2000

<sup>80</sup> “(...) El propósito es fortalecer la estructura institucional y, al mismo tiempo, abrir espacios de participación a los ciudadanos, y esto implica riesgos. Vamos a democratizar la ciudad, que los comités vecinales se conviertan en gobierno vecinal y que las decisiones estén en manos de la gente.” La Jornada, Sección La Capital, sábado 24 de junio del 2000

<sup>81</sup> El Jefe de Gobierno pidió a los comités vecinales: “(...) que se organicen (...) (y) Les pidió dejar de lado los pleitos y trabajar en armonía.” La Jornada, sección La Ciudad, sábado 2 de septiembre del 2000

El Jefe de Gobierno comentó que “(...) si necesidad de realizar una reforma, se ampliarán las facultades de los jefes delegacionales para descentralizar funciones, pues no se trata de acaparar, sino de trabajar mejor y sin distingos partidistas.”<sup>83</sup> “(...) señala que el reto será liberar ‘esas fuerzas’ a los ciudadanos y volver a encender la ‘llama de la esperanza’, porque sin ésta los ciudadanos ‘pierden la capacidad de resolver los problemas y actuar de manera colectiva, (pues) se sienten paralizados, mientras que el gobierno se vuelve impotente porque sabe que para afrontar con éxito los retos necesita de la acción organizada de millones de personas’.”<sup>84</sup> La intención del nuevo Jefe de Gobierno recae en la activa participación de los pobladores que, sin contar con órganos de representación ciudadana real, parecen aceptar momentáneamente lo que el poder federal les ha designado.<sup>85</sup> Al menos se ha observado una postura enérgica de los titulares del gobierno capitalino contra el interés federal por seguir maniatando a los capitalinos. En el primer mes de su gobierno, López Obrador echó mano de un recurso que incomodó a varias figuras políticas: los bandos de gobierno han sido utilizados por el Jefe de Gobierno como una forma de disminuir el asfixiante paternalismo del poder federal en la capital.

Las elecciones del 2 de julio le permitieron al PAN ganar en seis delegaciones (Azcapotzalco, Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Cuajimalpa y Alvaro Obregón), lo que indudablemente obligará al Jefe de Gobierno y a los titulares de dichas demarcaciones político administrativas llegar a un acuerdo para el buen gobierno de la capital. Ahora se verá que tan efectiva resulta la participación pluripartidista en la capital. De entrada, con respecto al problema del presupuesto económico para la capital, todos los jefes delegacionales y el

---

<sup>82</sup> El diputado local por el partido Democracia Social, Jaime Guerrero Vázquez, manifestó que “(...) los nuevos jefes delegacionales enfrentan un gran reto, sobre todo si se considera que el marco legal que existe no facilita el ejercicio de sus cargos populares. En suma: ‘No tendrán, desgraciadamente, funciones de verdaderos gobernantes dentro de la circunscripción’.” La Jornada, sección La Ciudad, lunes 2 de octubre del 2000

<sup>83</sup> La Jornada, sección La Ciudad, viernes 6 de octubre del 2000

<sup>84</sup> La Jornada, sección La Ciudad, miércoles 6 de diciembre del 2000

<sup>85</sup> Al enviar su propuesta de reforma de la Ley de Participación ciudadana a la ALDF, López Obrador pretende que los comités vecinales incluyan en su diseño la figura de las asambleas vecinales: para que “(...) desde las asambleas vecinales se puedan (decidir y discutir) las cuestiones fundamentales que competen a los capitalinos (...) (;) propone ampliar el número de personas (para que puedan) solicitar un plebiscito o un referéndum (y que pase de 1% a 0.5% el requisito para) presentar firmas y hacer una solicitud (...) (;) (también pretende López Obrador que se introduzca) el derecho a la información como un derecho de participación ciudadana (para que los capitalinos cuenten con) toda la información que requieran del gobierno capitalino (...) (;) (se incluye también) ‘la revocación del mandato del jefe del Gobierno, la cual no se había introducido en ninguna legislación del país (...) La iniciativa de ley crea y confiere atribuciones a las asambleas vecinales, que deberán ser órganos de participación, representación y decisión. Así mismo, se establece que los comités vecinales sean mandatarios de sus respectivas asambleas vecinales ante las que deberán informar y rendir cuentas de su actuación.’” La Jornada, sección La Ciudad, martes 19 de diciembre del 2000

Jefe de Gobierno se unieron para crear un frente común y solicitar al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la entrega de los recursos del ramo 33 y así combatir la pobreza en la capital.<sup>86</sup> La tutela del poder federal se expresa en el control económico que afecta al gobierno capitalino.

Para comprender la magnitud del problema en la capital, con respecto a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, tenemos que analizar las fases por las que tiene que atravesar un derecho que debería ser exclusivo del Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa:

1. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal inicia las discusiones en su interior para elaborar y determinar el presupuesto de egresos y la ley de ingresos de la capital.
2. Luego, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal analiza la propuesta de la Asamblea Legislativa y la envía al Ejecutivo de la nación, a modo de propuesta o sugerencia.
3. El Ejecutivo de la nación hace suya la propuesta del presupuesto de egresos y de la ley de ingresos para el Distrito Federal, después la manda al Congreso de la Unión el cual, previamente, a diseñado un programa o proyecto propio.
4. En el Congreso General se dispondrá si la iniciativa del Ejecutivo es coincidente con la que previamente ha elaborado el propio Congreso.
5. El Congreso de la Unión el aprobará y dará a conocer el definitivo presupuesto de egresos y la ley de ingresos para el Distrito Federal.<sup>87</sup>

En lo anterior se observa que, en última instancia, quien decide lo referente al funcionamiento del Distrito Federal es el Poder Federal. Los órganos de gobierno local, tanto el Jefe de Gobierno del Distrito Federal como la Asamblea Legislativa de la capital, se mantienen subordinados ante la injerencia de un poder extraño, es decir, el poder federal.

Desde meses anteriores a la campaña del 2 de julio del 2000, el PRD y otras fuerzas políticas estuvieron insistiendo para que se reincorporara al Distrito Federa en el ramo 33. El programa de ayuda a la pobreza en municipios del país había limitado la participación de la capital, Ernesto

---

<sup>86</sup> “El pleno de la Cámara de Diputados aprobó ayer, por consenso de los partidos, incluir de nueva cuenta (Zedillo lo había excluido al llegar Cárdenas a la jefatura de gobierno) al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), con un monto de mil 600 millones de pesos –141 millones menos de lo previsto-, que serán ejercidos íntegramente por las 16 delegaciones políticas en el 2001 (...) (López Obrador comentó) que ‘ahí hay un faltante’.” La Jornada, sección La Capital, miércoles 27 de diciembre del 2000; La Jornada, sección La Capital, jueves 28 de septiembre del 2000

<sup>87</sup> Leyes y Códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Zedillo así lo consideró viable después de ver derrotado a su partido en la Ciudad de México. Ello es un buen ejemplo de los obstáculos que sistemáticamente el puso el régimen priísta al gobierno de la capital después de ser ocupado por el PRD en 1997. Parece ilógico que contando con casi 13% de los pobres del país, la capital sea marginada del presupuesto económico federal por cuestiones políticas.<sup>88</sup> A pesar de interponer sus quejas ante la Suprema Corte de Justicia la Nación (SCJN), ni Cuauhtémoc Cárdenas ni Rosario Robles pudieron obtener nada.<sup>89</sup> No fue sino hasta la llegada de López Obrador que –y después de mucha presión– el gobierno de Vicente Fox “accedió” reincorporar parcialmente al Distrito Federal en ramo 33.<sup>90</sup> Si el gobierno de Vicente Fox pretende verdaderamente acabar con la pobreza de los mexicanos, la incorporación parcial del Distrito Federal al fondo IV del ramo 33, estará marcando un precedente que podría caracterizar al nuevo gobernante mexicano.

Con la reincorporación al ramo 33, el Distrito Federal recibirá 1,600 millones de pesos para el ejercicio fiscal del 2001, además, el Congreso de la Unión le dio luz verde al techo de endeudamiento solicitado por López obrador y que asciende a 5,500 millones de pesos que, valga la aclaración, servirán en parte para pagar los intereses generados por las autoridades que antecedieron a los perredistas.<sup>91</sup> Aún esperará el gobierno de la capital su reincorporación al Fondo III (Fondo de Fortalecimiento a las Entidades Federativas) del ramo 33 que asciende aproximadamente a 1,700 millones de pesos.<sup>92</sup> Ahora las delegaciones y el propio gobierno de la capital contarán con un presupuesto más justo para cubrir sus necesidades más apremiantes.<sup>93</sup>

Con la aprobación de la Ley de Ingresos por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, muchos de los políticos de la localidad se encuentran contentos ya que, si no sucede otra cosa, la Ciudad de México contará con un mejor presupuesto para atender las necesidades de sus habitantes. La postura de los jefes delegacionales en franco apoyo al Jefe de Gobierno, así como el

---

<sup>88</sup> La Jornada, sección La Ciudad, viernes 15 de diciembre del 2000

<sup>89</sup> La Jornada, sección La Ciudad, martes 3 de octubre del 2000

<sup>90</sup> Sólo se le consideró para el Fortamun. La Jornada, sección La Ciudad, miércoles 27 de diciembre del 2000

<sup>91</sup> La Jornada, sección La Ciudad, miércoles 27 de diciembre del 2000

<sup>92</sup> La Jornada ...Ibidem

respaldo de los asambleístas, constituye un severo golpe al poder federal que estaba acostumbrado a manipular el dinero de la capital.<sup>94</sup> Sin embargo, el marco legal aún no se modifica para que sean exclusivamente los capitalinos los involucrados en la discusión y asignación del presupuesto interno.

En cuanto a la reforma política del Distrito Federal, el nuevo gobierno a iniciado la discusión para poderla llevar a cabo lo más rápido posible y así otorgar todos los derechos políticos a los ciudadanos de la Ciudad de México. Se pretende crear el estado número 32 de la federación; hacer de la Asamblea un real órgano legislativo para los capitalinos; reestructurar e independizar al Poder Judicial del Distrito Federal con respecto al poder federal; otorgar el carácter y facultades de gobernador al propio Jefe de Gobierno; además, realizar todo lo necesario para que las “demarcaciones político administrativas” (delegaciones) y sus titulares (jefes delegacionales) adquieran la importancia, funciones y facultades con las que gozan los municipios del país; finalmente, se pretende impulsar la participación ciudadana a través de los comités vecinales y de las asambleas vecinales.

El proyecto de reforma política de la capital parece no tener eco en todos los actores políticos locales y nacionales. El PRI se ha mostrado renuente en la aparición del estado 32. El PAN pareciera tener una propuesta de reforma moderada, de tal manera que no saliera beneficiado con ello el PRD y así mantener intactas las relaciones del Ejecutivo federal con la ciudad capital. El partido del sol azteca parece más desafiante en sus propuestas, ya que en ello observa su consolidación y fortalecimiento como partido político capaz de poder competir efectivamente contra el poder del PRI y del PAN, tanto a nivel local como a nivel federal.

Tanto Jaime González Graf como José Agustín Pinchetti (politólogos) advirtieron que “(...) de no concretarse la reforma política antes de que concluyera 1999, se correría el riesgo de que la ciudad de México fuera ingobernable, porque no existiría ningún mecanismo que regule las relaciones entre los delegados (...) González Graf aseveró que el interés de la reforma política no es que el Distrito Federal se convierta en el estado 32 o que haya municipios en ves de delegaciones políticas, sino que se den las condiciones idóneas para que puedan convivir los poderes federales y

---

<sup>93</sup> López Obrador “Puntualizó que el gobierno capitalino tendría un mejor presupuesto, tanto por la vía del ramo 33 como por la reasignación en el marco del federalismo planteada el viernes pasado por el Ejecutivo federal. Con esto, argumentó, se evita que ‘echen a pelear al DF con el resto de las entidades de la República’.” La Jornada, sección La Ciudad, lunes 11 de diciembre del 2000

el gobierno local. ‘Para ello es necesario reformar la aberrante estructura jurídico-política que ha sido utilizada por años por el PRI para evitar que se desarrollen los derechos políticos de los capitalinos’ (...).<sup>95</sup>

Antes de que se aprobara la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, Santiago Creel (ahora Secretario de Gobernación) y Rosario Robles se reunirían para iniciar las primeras pláticas entre el Distrito Federal y el poder federal acerca de la reforma política de la capital. Al parecer, Fox intentaría aflojar la cuerda que ha tenido sometido a la capital con tal de recibir el apoyo incondicional de la fracción perredista en el Congreso al momento de aprobar el presupuesto federal. De cualquier forma, el nuevo titular del Ejecutivo no ha sido lo suficientemente democrático –como así lo pregonaba en su campaña–, como para dar luz verde al proyecto que democratizaría la vida interna de la Ciudad de México.<sup>96</sup>

Por su parte, el Jefe de Gobierno y los encargados del PRD en la capital, así como los asambleístas de ese mismo partido en la Asamblea: “(...) acordaron concluir los trabajos de la reforma política a más tardar en el 2002, a fin de que en el 2003 existan los sustentos legales para convocar a un congreso constituyente (...) Agustín Guerrero, secretario del PRD capitalino (...) Recordó que el PRI, apoyado en la mayoría que tenía en la Cámara de Senadores, frenó esta reforma, pese a que existía consenso entre PRD y PAN, y el Gobierno capitalino en 1999, para efectuarla.”<sup>97</sup> A partir de las experiencias de 1999, el gobierno actual pretende llegar con todo el apoyo y fuerza posible para consumir la reforma política del Distrito Federal. Por ello, el consenso con las demás fuerzas políticas que cohabitan en la capital resulta un objetivo primordial para López Obrador, el cual tendrá que convencer tanto a PRI y PAN para que lo apoyen en dicho proyecto. En este impulso democratizador de la capital, la sociedad capitalina jugará un papel muy importante ya que de su participación dependerá, en gran medida, el logro de la tan anhelada reforma política.

---

<sup>94</sup> La Jornada, sección La Ciudad, Domingo 31 de diciembre del 2000; La Jornada, sección La Capital, sábado 23 de diciembre del 2000

<sup>95</sup> La Jornada, sección La Ciudad, domingo 9 de julio del 2000

<sup>96</sup> La Jornada, sección La Ciudad, viernes 18 de agosto del 2000

<sup>97</sup> La Jornada, sección La Ciudad, sábado 26 de agosto del 2000

El PRD se ha puesto a la cabeza de la reforma política al plantear los objetivos y temas a discutir: “(...) situación jurídica, política y administrativa del DF; régimen municipal; organización territorial; coordinación metropolitana; facultades y organización de los poderes locales Ejecutivo, Legislativo y Judicial; reforma electoral; participación ciudadana, y sistema local de medios de comunicación.”<sup>98</sup> Considerando la existencia de diferentes fuerzas políticas en la capital y la composición de la Asamblea Legislativa, la Cámara de Diputados y el Senado, el proyecto de reforma política no parece resolverse de forma inmediata, sin embargo, lo trascendental es el inicio de la discusión y la participación de los actores involucrados.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> La Jornada, sección La Ciudad, jueves 7 de septiembre del 2000

<sup>99</sup> Según Agustín Guerrero, lo anterior podría tomar dos años. La Jornada ... Ibidem; La tarea de José Ortiz Pincheta al cargo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal será: llevar a cabo “(...) una reforma política profunda que incluya elaborar una constitución local y ‘reestructurar’ las relaciones institucionales con el Presidente de la República, el Congreso de la Unión, la

## **Conclusiones:**

Es cierto que han habido algunos avances en materia de representación política en la capital, sin embargo, aún no se ha terminado con la tarea de democratizar la vida política, social y económica de dicha entidad. El trabajo aún no está terminado.

Los capitalinos podrán sentirse satisfechos el día que tengan una propia constitución local; cuando el Senado no pueda remover autoritariamente al Ejecutivo Local; cuando el mando de la fuerza pública sólo reconozca y se someta el mismo Ejecutivo del Distrito Federal; cuando el presupuesto para la capital se exclusiva competencia de sus autoridades locales; cuando los ciudadanos de la Ciudad de México gocen plenamente de los derechos políticos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les confiere; cuando el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal actúe como verdadero contrapeso de los dos restantes poderes locales; en fin, cuando se establezca la razón y la lógica del gobierno por el pueblo y para el pueblo.

La remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal no hace sino reafirmar la supeditación o subordinación de los órganos locales ante la voluntad del Poder Federal. Sin embargo, esperando que la siguiente problemática sea resuelta por los dictados democráticos, nos parece absurdo que el voto de los ciudadanos sea desconocido o pulverizado por el sistema federativo. Si el Jefe de Gobierno es electo por medio del voto universal y secreto por los habitantes de la metrópoli, no es justificable –ni en la propia teoría democrática contemporánea- la intervención del Poder federal en la remoción de dicho Jefe de Gobierno, ya que no está destituyendo a un hombre como tal, está violando y desconociendo la voluntad popular que lo eligió y luego encumbró en la jefatura del gobierno capitalino; en tales circunstancias debería ser la Asamblea Legislativa, que también resulta la expresión popular de los capitalinos, quien dispusiera de la continuidad o no del Jefe de Gobierno.

---

Suprema Corte y las instancia locales (...) se debe poner fin a la 'contradicción' entre un poder local que tiene límites y que ha sufrido presiones, para alcanzar un verdadero estado de la República." La Jornada, sección La Ciudad, jueves 14 de septiembre del 2000

Por ello, los actores principales de la vida política y los ciudadanos mismos de la capital, deben aprovechar la oportunidad para llevar hasta sus últimas consecuencias la reforma política del Distrito Federal. Ya no es tiempo de reformas a medias o timoratas, la ciudadanía no se encuentra en condiciones de seguir sometida a los caprichos del poder federal. Si es verdad que el nuevo presidente del PAN aprecia y custodia los principios federalistas, entonces debe mostrarse lo más abierto posible para que el Distrito Federal se constituya en otra entidad federativa más, no importa el nombre que reciba, ya sea estado de Anáhuac o estado del Valle de México, tampoco importa que se le denomine estado capital. Lo que realmente interesa es que emerja desde sus más profundas raíces la inquietud democrática que desde hace años han mantenido los capitalinos.

Si para devolver a los capitalinos su capacidad de elegir y remover a sus representantes políticos es necesario la aparición de una nueva Constitución Política, las nuevas necesidades ciudadanas y la aparición de fuerzas políticas antes sofocadas por el sistema, -siempre y cuando se les haga partícipes- no cabe duda que aceptarían el reto. Creemos que los cambios recientes del 2 de julio tienen todo el derecho de impactar a la capital de la república.

Con la llegada de López Obrador a la jefatura de gobierno, se pretende regresar a los capitalinos sus derechos políticos arrebatados por un grupo de políticos obsesionados por el poder. Desde la llegada de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, se observó la postura autoritaria del partido en el poder, en ese entonces era el PRI, que en las primeras oportunidades no dudaba en hacer imposible el gobierno de la capital, tratando con ello de desprestigiar y restarle méritos al nuevo gobierno perredista. En la actualidad, aunque ahora gobernará el PAN, la tónica no parece cambiar mucho. Vicente Fox no ha dado muestras claras que nos hagan pensar en la existencia de relaciones sanas y democráticas del poder local capitalino con respecto al poder federal. Parece que el nuevo mandatario de la nación, ha decidido montarse cómodamente y dejarse llevar por el carruaje autoritarista del viejo sistema priísta. La idea de un congreso constituyente debe invadir desde ahora todo rincón de la vida política en la capital.

Corresponde, pues, a las nuevas autoridades locales y a la población en general, mantener el paso que permita llegar a la culminación democrática del Distrito Federal. El reto es invalidar las intenciones paternalistas del poder federal por conservar el control de la vida al interior de la capital. De otra manera, el gradualismo reformista no permitirá jamás la completa democratización del Distrito Federal: “Con una gota cada sexenio presidencial, quizá en algunos siglos la población del Distrito Federal (DF) pueda recuperar sus derechos políticos conculcados por el sistema político (mexicano).”<sup>100</sup> Después de tantos e infructuosos (premeditados) intentos por otorgar una representación política a los capitalinos, afirmaciones como la anterior tienen todo el derecho de verse sobre la arena política, sin embargo, el compromiso de las nuevas autoridades y el interés despertado en la ciudadanía determinarán la vigencia de lo anteriormente expuesto.

---

<sup>100</sup> Telésforo Nava Vázquez ... Ibidem, página 23

### ***Bibliografía:***

1. AI CAMP, Roderic (Comp.). *Encuestas y Democracia : Opinión pública y apertura política en México*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997
2. ÁLVAREZ, José Rogelio (Director). *Enciclopedia de México*, (tomo XI), México, SEP, 1987
3. BARRAGÁN Barragán , José. *Introducción al federalismo* (La formación de los poderes 1824). México, Universidad Nacional Autónoma de México.
4. BECERRA Chávez, Pablo Javier. “Entre el Autoritarismo y la Democracia. Las reformas del sexenio de Salinas.” en *Pólis 94. Estudios Teóricos, Urbanos-Rurales y Político-Electorales*. México, UAM-I, 1995
5. BECERRA Chávez, Pablo Javier. “La Reforma Electoral de 1996” en Larrosa Haro, Manuel y Ricardo Espinoza (Coordinadores). *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1996*, México, UAM-I - CEDE, 1997
6. BECERRA Chávez, Pablo Javier. *La legislación electoral en el Distrito Federal*. México, UAMI, Departamento de Sociología, 1999
7. BOEHM de Lameiras, Brigitte (Coordinadora). *El Municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987.
8. CANSINO, Cesar (Coord.) *Después del PRI: Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C., 1998
9. CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*, México, COLMEX - FCE, 1993

10. CISNEROS Sosa, Armando. *La Ciudad que Construimos: registro de la expansión de la ciudad de México (1920-1976)*, México, UAM-I, 1993
11. CRESPO, José Antonio. *Elecciones y Democracia*, México, IFE (Cuadernos de divulgación de la cultura número 5), 1997
12. DE LA TORRE Villar, Ernesto: *El decreto constitucional de Apatzingán y sus fuentes legales*. México, Boletín mexicano de derecho comparado, año X, núm.28-29. enero – agosto 1997.
13. E. DAVIS, Diane. *El Leviatán Urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, México, F.C.E., 1999
14. HERNÁNDEZ Chávez , Alicia. *La Nueva Relación entre el Legislativo y el Ejecutivo: La política económica, 1928-1997*, México, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Instituto Politécnico Nacional y Fondo de Cultura Económica, 1998
15. LARROSA Haro, Manuel. “El Distrito Federal en 1995: Las elecciones de consejeros ciudadanos del 12 de noviembre” en Larrosa Haro Manuel y Leonardo Valdés Zurita (Coodinadores). *Elecciones y Partidos políticos en México, 1995*, México, UAM-I, CEDE, Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., 1996
16. LUJAMBIO, Alonso. *Federalismo y Congreso en el cambio Político de México*, México, UNAM-III, 1995
17. JIMÉNEZ, Gilberto. *Poder Estado y Discurso: Perspectivas sociológicas del discurso político-jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988
18. MARQUET Guerrero, Porfirio. *La Estructura del Estado Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 1975.
19. MARTÍNEZ Assad, Carlos. *¿Cuál Destino para el D.F.?*, México, Océano, 1996

20. MARVÁN Laborde, Ignacio. *¿Y Después del Presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen*. México, Océano, 1997
21. MERINO, Mauricio. *En Busca de la Democracia Municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, D.F., El Colegio de México, 1994
22. MEYER, Lorenzo. *Liberalismo Autoritario: Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995
23. NAVA Vázquez, Telésforo. *La democracia siempre negada*, en *Ciudades: Análisis de coyuntura, teoría e historia urbana*, número 30, Alternancia, Crisis y Elecciones, México, 1996
24. NIVÓN, Eduardo. *Cultura Urbana y Movimientos Sociales*, México, UAM-I, Dirección General de Culturas Populares/ Dirección General de Publicaciones del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1998
25. PESCHARD, Jacqueline. “La reforma política del Distrito Federal de 1993” en Valdés Zurita, Leonardo (coord.). *Elecciones y Partidos Políticos en 1993*, México, UAM-I, 1995
26. PROUDHON Pierre, Joseph. *El Principio Federativo*, España, Editora Nacional, 1977.
27. REYNOSO, Víctor Manuel. “Las razones y las formas de una transición gradual. México 1988-1994” en Dutrénit, Silvia (Coord.). *Huellas de las Transiciones Políticas. Partidos y Elecciones en América Latina*, México, Instituto Mora, 1998
28. SANTIAGO Castillo, Javier. “Acuerdo político y reforma constitucional en 1996” en Larrosa Haro, Manuel y Ricardo Espinoza (Coordinadores). *Elecciones y Partidos Políticos en México, 1996*, México, UAM-I - CEDE , 1997
29. SÁNCHEZ Ruiz, Gerardo G. *La Ciudad de México en el Periodo de las Regencias, 1929-1997*, México, UAM-I/ Gobierno del Distrito Federal, 1999

30. SERRANO, Mónica. *La Reconstrucción del Estado. México después de Salinas*, México, F.C.E., 1998
31. SOLÍS Acero, Felipe. “Reglas específicas para el ejercicio del voto contenidas en la Legislación Electoral Mexicana.” en *Segunda Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales. Canadá-Estados Unidos- México*, México, IFE, 1995
32. SOLÍS DE ALBA, Ana Alicia, Enrique García Márquez y Max Ortega (coordinadores). *La sucesión Presidencial en el año 2000 y su contexto*. México, Itaca, 2000
33. TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808 –1991*, México, Porrúa, 1991.
34. TENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1998

#### ***Documentos:***

35. Leyes y Códigos de México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa (colección), 130ª. Edición, 1999
36. *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998
37. *Ley de Participación Ciudadana*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1998
38. *Código Electoral del Distrito Federal*, (Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 5 de enero de 1999; incluye los decretos de reformas publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal los días 30 de septiembre y 15 de octubre de 1999)

39. Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). *Informe de observación Electoral-México. Elecciones del 6 de julio de 1997*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, septiembre de 1997
40. Resultados Definitivos de los Cómputos Distritales de la Elecciones Federales del 6 de julio de 1997: elección de Diputados, de Senadores, de... V. 1, México, IFE, Secretaría Ejecutiva (México).
41. *Segunda Conferencia Trilateral sobre Sistemas Electorales. Canadá-Estados Unidos- México*, México, IFE, 1995. 2 vol. + 3 anexos. Tomo I

Hemerografía:

Periódico la Jornada, varios números (Internet)