

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“El Distrito Federal: El reto de la consolidación
de un régimen local autónomo y democrático”**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

SEBASTIÁN MORENO ORTIZ

Director del trabajo recepcional

Dr. Miguel Moreno Plata

México, D.F. Agosto 2012

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Índice

Introducción	2
Capítulo I. Marco teórico	
1.1 La naturaleza política del Distrito Federal	6
1.2 Autonomía y Federalismo	10
1.3 Autogobierno y autonomía	15
1.4 La democracia como la mejor forma de gobierno	20
Capítulo II. La democratización del Distrito Federal	
2.1 El origen de la democratización	25
2.2 La participación ciudadana en el proceso democratizador	32
2.3 Las reformas al gobierno del Distrito Federal	37
Capítulo III. El fortalecimiento del régimen del Distrito Federal en el marco federalista	
3.1 La complejidad de la autonomía en el Distrito Federal	50
3.2 Un gobierno local autónomo desde el marco del sistema federal	53
3.3 Un régimen democrático incluyente	60
3.4 Aspectos de la representación que impiden el fortalecimiento de la democracia	
3.4.1 Representación política federal	70
3.4.2 Representación política local	79
Capítulo IV. Retos y perspectivas de un gobierno autónomo y democrático en el Distrito Federal.	
4.1 El desafío de un gobierno autónomo y democrático en el Distrito Federal	86
4.2 La consolidación del gobierno local	89
Conclusiones.....	102
Bibliografía.....	106

Introducción

El presente trabajo aborda el proceso constitutivo y perspectiva del régimen del Distrito Federal, considerando la autonomía como principio fundamental en la consolidación de su estructura democrática. Para ello nos basaremos desde una perspectiva cualitativa sosteniendo que a mayor autonomía –de los órganos de gobierno local–¹ mayores serán las posibilidades de incidir en el fortalecimiento de la democracia en la entidad.

La intención de las reformas políticas que se han realizado al Distrito Federal centran su fundamento en la democratización de la entidad. Al ser reconocida como parte integrante de la federación se ha tratado de constituirla en una organización autónoma y democrática en todo lo concerniente a su gobierno interior, sin embargo poco se ha logrado para consolidarlo, pues el Distrito Federal sigue siendo la entidad que más tiempo ha estado sujeta a las disposiciones federales (Poder Legislativo y Poder Ejecutivo), negando la posibilidad de dotar a los ciudadanos locales de los mismos derechos que los del resto del país.

Los capitalinos son ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones que los del resto de la nación y, por ende requieren de una organización de gobierno capaz de tomar decisiones acorde a sus exigencias, decisiones que no tendrían que ser procesadas y aprobadas por las autoridades federales para su realización.

¹ Cuando mencionamos órganos de gobierno local nos referimos, exclusivamente, al Legislativo y Ejecutivo. El Judicial no entra en esta categoría, no porque sea menos importante que los otros, sino porque gran parte de nuestra argumentación se sustenta en órganos cuyos miembros son electos popularmente.

Las decisiones poco democráticas empleadas en la ciudad por la federación han tenido el propósito de continuar legitimando su conducción a través de la restricción de facultades de competencia local, argumentando que al ser sede de los Poderes de la Unión, el D.F, no necesita un gobierno propio, asediando la semiautonomía alcanzada como resultado de su progresiva democratización, la cual ha restado considerables atribuciones al gobierno federal sobre la capital. Si bien, la autonomía es consecuencia directa de la democratización y esta es altamente deseable para el funcionamiento del proceso democrático mismo, surgió por la ineficiencia de las autoridades federales para responder a las exigencias expresadas por los capitalinos exhibiendo de esta manera la incapacidad del gobierno para mantener la gobernabilidad de la entidad. Por un lado, se incrementaron las demandas de la población local y por el otro se redujeron las respuestas de las autoridades, originando así la inestabilidad de la ciudad. De tal suerte que fue la incapacidad federal, la que dio inicio al intervalo democratizador y en consecuencia a la instauración de un nuevo régimen en 1997 al mando de un partido de oposición; el cual inauguró la posibilidad de reacomodar el contexto político estableciendo nuevos principios de gobernabilidad.

No obstante, esto ha sido insuficiente para consolidar un gobierno autónomo y democrático en el Distrito Federal, debido a que éste no se encuentra en igualdad de condiciones en comparación con las demás entidades del país, puesto que carece de competencia legislativa amplia, por lo que su fortalecimiento pasa por convertirse en un Congreso local, otorgarse su propio ordenamiento o constitución, que actualmente se denomina Estatuto de Gobierno y que es expedido por el Poder Legislativo Federal; igualmente los impedimentos para legislar en materia de deuda pública, en el proceso

de adiciones o reformas a la Constitución general, en la remoción del Jefe de Gobierno, entre otras atribuciones negadas. Estas restricciones mantienen al Distrito Federal en una semiautonomía que desde luego condiciona su régimen democrático. Lo que nos lleva a decir que las ceñidas atribuciones al gobierno de la ciudad es lo que restringe el fortalecimiento de su democracia al limitar las facultades a los órganos locales de gobierno.

El Distrito Federal es el escenario privilegiado de la vida política nacional, en la que se encuentra la mayor población activa, políticamente hablando, que merece ejercer su autonomía a través de sus autoridades locales, las cuales una vez investidas de mayores atribuciones estarán mejor facultadas para incidir en la consolidación de un régimen más democrático. La democracia entendida como práctica de gobierno que procura defender los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como que tanto los promueve y asegura en relación a sus gobernantes, son aspectos que deben seguir desarrollándose, pues ante la eventual decadencia de los sistemas democráticos es necesario recurrir a medios que contribuyan a complementar y articular mejor las decisiones en esta forma de gobierno. Por ello, las interrogantes centrales que animan este trabajo son ¿Cómo consolidar la democracia en el Distrito Federal dentro del sistema federal mexicano? ¿Para consolidar el gobierno democrático es necesario una mayor autonomía del Distrito Federal?

Para este fin, la presente investigación partirá de la explicación de los conceptos centrales que dan origen al tema: Distrito Federal, autonomía y democracia. De modo que una vez explicado lo anterior, se dará paso al desarrollo de la indagación iniciando

con el proceso democratizador de la Ciudad, centrando la argumentación en el joven gobierno semiautónomo de la entidad, con el propósito de demostrar por qué con mayor autonomía los órganos de gobierno de la ciudad estarán mejor facultados para fortalecer el régimen democrático.

Así, para dar seguimiento a este planteamiento nos apoyaremos en un minucioso análisis de información procedente de obras escritas de tipo legal jurídico y de análisis político como son: Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, notas periódicas y documentos, como fuente de información complementaria al tema.

De modo que, la presente investigación se ha dividido en cuatro capítulos. El primero plantea el marco teórico, en el cual se define y relacionan los aspectos centrales de este trabajo tales como: la naturaleza del Distrito Federal, la concepción de autonomía, autogobierno, federalismo y, lo que se entiende por democracia como la mejor forma de gobierno. El segundo capítulo describe el arduo proceso democratizador del gobierno de la ciudad. En él se explica el origen, la inclusión de la ciudadanía y, las reformas al gobierno del Distrito Federal como resultado de su democratización. El tercero aborda los retos a superar para consolidar un gobierno autónomo y democrático en el Distrito Federal desde el marco federalista. En este se considera a la autonomía y democracia como temas sujetos a la voluntad de la representación política, la cual impide su consolidación. En el cuarto se explican los desafíos y perspectivas de un gobierno autónomo y democrático en la entidad. Por último se dan las conclusiones de esta investigación.

Capítulo I. Marco teórico

1.1 La naturaleza política del Distrito Federal

La circunscripción o espacio territorial que identifica a un Estado o país que ha optado por un sistema de gobierno federal, se le denomina ciudad Capital o Distrito Federal. Este territorio sirve de asiento a los órganos federales y la forma de gestionar dicho espacio depende del desarrollo y aplicación del federalismo de cada uno de los Estados que lo han adoptado. El Distrito Federal mexicano a diferencia de otras ciudades capitales, surgió y se consolidó en la misma Ciudad de México, la cual fue fundada en el año 1325, en un islote al centro de los antiguos lagos ubicados en la Cuenca del Valle de México, en cuya área la Gran Tenochtitlán alcanzó una organización y un desarrollo urbano extraordinario.²

Con la conquista en el siglo XVI y durante la colonia, la urbe se arraigó sobre la antigua ciudad Mexica –la Gran Tenochtitlán– y con la independencia se le dio el carácter distintivo a la Ciudad de México de Capital de la nación. Por decreto el 18 de noviembre de 1824, se ordenó que la Ciudad de México fuera la residencia de los Supremos Poderes de la Federación, señalándose por Distrito Federal el comprendido en un círculo de dos leguas de radio y cuyo centro era la plaza mayor.³ En su inicio el Distrito Federal se constituía por un departamento central y 13 delegaciones. El departamento estaba integrado por las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac. Las delegaciones eran Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya,

² Eduardo Matos. *Tenochtitlán*. México, Colegio de México, FCE, 2006, p. 41.

³ Manuel Orozco y Berra. “La ciudad de México”, en *Diccionario Universal de Geografía e historia*. México, Imprenta de F. Escalante y Cía, 1854, p.74.

Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Sin embargo, las municipalidades desaparecieron en agosto de 1928, mediante la reforma al artículo 73, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al suprimirse el régimen municipal en el Distrito Federal, adjudicando la conducción del gobierno del territorio al presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la ley respectiva. En diciembre del mismo año, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales (LODFTF), la cual modificó radicalmente la forma de gobierno de la Ciudad de México.⁴

En ella se dispuso oficialmente la desaparición del régimen municipal y se estipuló que el Gobierno de la ciudad sería responsabilidad directa del presidente de la República, quien lo ejercería a través de un nuevo órgano creado *ex profeso*: el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo titular –jefe o regente– sería un funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo.⁵

Estos cambios al régimen del Distrito Federal y el estatus jurídico que se desprendió de la reforma de 1928, marcaron y complejizaron la vida política de los habitantes de la ciudad, dado que los defechos serían gobernados de manera indirecta por el Ejecutivo Federal al elegir éste al regente o jefe de gobierno local y, no los ciudadanos de la entidad. Consecuentemente, la conformación del Distrito Federal fue cambiando para su administración. En 1970, se modificó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito

4 Carlos Sirvent. *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*. México, IEDF, 2001, p. 156.

5 Mario Espinosa. “Historia y Cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México”, *Andamios*, núm. 1 (otoño- invierno de 2004), p. 11.

Federal, estableciendo la nueva división política del territorio al crear las delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Con esta reforma el Distrito Federal se constituía en 16 demarcaciones territoriales que lo identificaba como sede de los Poderes Federales y Capital de la nación.⁶

Respecto a la relación Ciudad de México; Distrito Federal, el artículo 44 constitucional reformado en 1993, estableció que:

La Ciudad de México es el Distrito Federal sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.⁷

No obstante, cabe mencionar que la redacción del artículo 44, complejiza la diferenciación entre Ciudad de México y Distrito Federal debido a que el segundo está dividido políticamente en 16 demarcaciones territoriales y forma parte de la extensa y sobrepoblada zona metropolitana de la Ciudad de México. Ésta además de comprender las 16 delegaciones, también incorpora 58 municipios conurbados del estado de México y Tizayuca municipio del estado de Hidalgo.⁸ La población en el Distrito Federal es de 8 851 080 millones de habitantes y sumados los de las áreas conurbadas de la Ciudad de México se aproxima a los 19 millones de habitantes.⁹ El territorio del Distrito Federal ocupa una superficie de 1,547 kilómetros cuadrados, mientras que la ciudad y su

6 Gabriel Aristegui y Graciela Herrera. *Historia Regional del Distrito Federal*. México, LIMUSA, 2000, p.32.

7 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 28ª. ed., México, Esfinge, 2010, p.126.

8 Diana R. Villareal y Dominique Mignot (coord.). *Metropolización, concentración económica y desigualdades espaciales en México y Francia*. México, UAM, 2007, p.75.

9 Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010.

periferia abarcan 12,048.3 km. Estos datos son relevantes para nuestro trabajo, debido a que creemos necesario hacer una primera distinción entre Distrito Federal y Ciudad de México.

En cuanto al mantenimiento de la conducción del gobierno local, la reforma constitucional de 1996, estableció en el artículo 122, la creación de autoridades locales, lo cual modificó sustancialmente la estructura jurídico-política del Distrito Federal.¹⁰ Por un lado, la conducción del gobierno local ya no dependería exclusivamente de los Poderes Federales, pues ahora parte de la organización y conducción del territorio se compartiría con los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Por otro lado, el Jefe de Gobierno sería electo democráticamente mediante sufragio libre, secreto y directo a partir de 1997. Esto implicaba que el Ejecutivo local ya no dependería del presidente de la República sino del apoyo popular de los defensores.

Así pues, la Ciudad de México es la metrópoli más importante del sistema urbano nacional, ello conlleva a la concentración de gran parte de la vida política, económica y cultural del país. No obstante, también implica que tiene enormes retos que enfrentar debido a su crecimiento desmesurado y desordenado. Como escenario privilegiado de la vida política nacional es necesario continuar indagando con el propósito de contribuir al proceso constitutivo de un gobierno más democrático.

10 Véase artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

1.2 Autonomía y Federalismo

La autonomía connota la capacidad de los seres humanos de razonar conscientemente, de ser reflexivos y auto-determinantes. Implica cierta habilidad para deliberar, juzgar, escoger y actuar entre los distintos cursos de acción posibles en la vida pública al igual que privada.¹¹ En otras palabras, la autonomía es la libertad que goza una persona o un conjunto de ciudadanos para decidir o elegir la mejor opción acorde a sus preferencias –incluyendo sus gobernantes– los cuales se regirán bajo sus propios criterios o normas. De aquí surge la relevancia del principio de autonomía el cual debe ser considerado una premisa del pensamiento democrático moderno, ya que se encuentra en el centro de un proyecto político que defiende la capacidad de las personas de elegir libremente, determinar y justificar sus propios actos, asumir obligaciones elegidas por ellas mismas y disfrutar de las condiciones necesarias para la libertad y la igualdad política.

En lo que respecta al federalismo este es una forma de gobierno, un proceso de gobierno y una forma de vida. Su esencia está en la creación y en el rediseño de las instituciones y de los procesos, que permitan alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria. Al grado que la democracia, entendida como el “gobierno del pueblo”, signifique auto-gobierno.¹²

Por consiguiente, al referirnos a autonomía ésta nos remite a proponer que ser autónomo es no estar bajo el control de otro. Por control quiero decir una relación entre

¹¹ La definición de autonomía se tomó de David Held. *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza, 2001, p. 337

¹² En el federalismo la autoridad es compartida, dividida y concurrente, en un sistema de gobierno que básicamente se encuentra reñido con un sistema político comprometido por el recurso de una autoridad soberana unitaria. Brian Loveman, “Federalismo y Democratización en América Latina: Un análisis comparativo y agenda de la reforma parcial”, en *Coloquio Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo*. México, UAEH, 1996, p. 21.

actores tal que las preferencias, deseos o intenciones de uno o más actores provoquen acciones de ajuste o predisposiciones a actuar de parte de uno o más actores.¹³ Para entender, un poco más, la relación de autonomía como complemento del control, propongo el siguiente ejemplo: la naturaleza de los órganos de gobierno del Distrito Federal es actuar de alguna manera –llamémosla acción en representación de los defensores– es políticamente autónoma en relación con los Poderes Federales, en la medida en que las autoridades federales no controlen que los órganos locales realicen su ejercicio en función de sus facultades de gobierno otorgadas legítimamente por los ciudadanos.

En este tenor, la autonomía empieza a adquirir sentido cuando la describimos dentro de un contexto. En una democracia la autonomía es altamente deseable, al menos cuando se utilizan procesos democráticos en una proporción tan grande como la de un Estado o espacio territorial de considerable importancia (como es el Distrito Federal). Sin embargo, el surgimiento de autonomía es consecuencia directa de la democratización del gobierno y esto es esencial para el funcionamiento del proceso democrático mismo, pues por un lado reduce la coerción gubernamental y por el otro proporciona libertad política y bienestar humano.¹⁴ De modo que cuando los gobiernos son autónomos es necesario aplicar este principio a las instituciones políticas que lo dirigen. Esto implica la descentralización, el realce y la defensa de los órganos de gobierno local frente a las

13 Para tener un panorama más amplio de la relación autonomía y control véase a Robert Dahl. *Los dilemas del pluralismo democrático*. México, Alianza, 1982, p. 25.

14 *Ibíd.*, p.26

decisiones federales centralizadas de manera que estas experimenten para hacer de las instituciones locales más responsables y sumisas a las demandas de por quienes fueron creadas. Por consiguiente, en un Estado-nación la forma propia y originaria de organización es la existencia de autonomía política a las entidades con características de fuerte individualidad quedando agrupadas en una federación.¹⁵ En este contexto la autonomía es una forma de organización dirigida a coordinar, dentro del marco de un Estado compuesto, la existencia política de algún núcleo territorial con características propias de gobierno.

Ahora bien, al hablar de la existencia formal de una federación, ello implica abordar la residencia de la soberanía que se encuentra generalmente depositada en el pueblo; en el caso de los Estados democráticos. Por consiguiente, si el poder público está supeditado al acta constitutiva de la Unión, entonces no es imprescindible referirse exclusivamente a estados libres y soberanos en el interior del territorio, sino a entidades federadas con la suficiente autonomía para gobernarse.¹⁶ Así, la autonomía que disfrutaban las entidades federativas no supone un riesgo a la federación, pues las instituciones políticas propias de un gobierno autónomo tienden a reproducir el esquema institucional central al estar prefijadas en el ordenamiento constitucional del Estado. Por ello debe de entenderse que un régimen con autonomía es aquel al que se

15 La formación del Estado-nación y del federalismo sugiere abordarlo de manera más detallada, para ello se recomienda revisar a Jacinto Faya Viesca. *El federalismo mexicano*. México, Porrúa, 2004, p. 17.

16 Ricardo Monreal Ávila. *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*. México, Porrúa, 2004, pp. 18-24.

le reconoce una personalidad política propia, a la vez diferenciada e integrada en el seno de una comunidad nacional.

De modo que es la constitución federal, en coordinación con las competencias atribuidas a las entidades federativas, la que fija la organización de las instituciones y el ejercicio de facultades de cada una de estas.¹⁷ Las facultades de los órganos ejecutivo y legislativo de las entidades se conectan directamente al ejercicio autónomo de la expresión de la potestad política, reconocido constitucionalmente a un régimen autonómico. Tal como lo menciona Serna de la Garza al caracterizar un Estado federado por la existencia de órganos de poderes federales (o centrales) y órganos de poderes locales (o regionales) con autonomía garantizada por la constitución federal con una distribución constitucional de competencias entre órganos centrales y locales. Y por último la existencia de alguna forma de representación de las entidades locales en el gobierno federal.¹⁸

Recuérdese que el federalismo es un vínculo entre una forma de gobierno y una cultura implícita, que se puede manifestar en muchas versiones particulares, las cuales incluyen la negociación de convenios con respecto a alguna forma de participación de la autoridad pública entre dos o más órdenes de gobierno definidas desde el punto de vista de la constitución.¹⁹

17 Véase artículo 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

18 José María Serna de la Garza. *El Sistema Federal Mexicano*. México, UNAM, p. 4

19 Loveman, Op. cit., p. 28.

Estas son algunas de las cuestiones relevantes que deben seguir desarrollándose si queremos encontrar estrategias adecuadas para democratizar las instituciones que nos gobiernan. En otras palabras, se trata de establecer la autonomía de los órganos locales frente a lo federal sin que el poder de autonomía local ponga en riesgo el cumplimiento y la acción legal de los poderes federales y viceversa. De acuerdo con Proudhon, en un sistema federal:

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 las de estas no pueden tampoco ser más que los derechos y las prerrogativas del hombre y del ciudadano.²⁰

Los gobiernos requieren democratizarse, pero también precisan de la protección y el desarrollo independiente e imparcial de sus órganos para que la democracia mantenga una configuración que respete y refuerce los derechos y obligaciones de todos los ciudadanos. En el caso del Distrito Federal es necesario analizar más allá de las competencias que corresponden a los órdenes de gobierno que constituyen a nuestra federación, pues debe de recalcarse que el federalismo es un arreglo político-institucional aplicable a diferentes formas de gobierno.

20 Pierre Joseph Proudhon. *El principio federativo*. México, Ediciones Garnica, 1992, p. 63.

1.3 Autogobierno y autonomía

La autonomía implica ante todo descentralización política de un Estado y, por tanto, autogobierno en las unidades descentralizadoras. Esto es, la autonomía supone el tránsito del reconocimiento de derechos culturales, sociales, hasta llegar a los derechos propiamente políticos, los cuales requieren de un ámbito propio, sólido y garantizado de decisión.²¹

La decisión política consiste no sólo en la adopción autónoma de políticas –sin acotar la relevancia de estas en la conducción del gobierno– sino además en la capacidad de orientación de la política, pues el núcleo teórico de la autonomía es la capacidad de orientación política propia, cuya máxima expresión es la disposición de potestad legislativa de aprobación de normas con rango de ley,²² y la correlativa existencia de órganos o autoridades –por ejemplo en el Distrito Federal de un Ejecutivo fuerte y un Congreso local– que permitan el debate y lo traduzcan en la decisión que aprueba la norma legítima en una constitución la cual regirá la vida autónoma de la entidad.

El ideal de autogobierno –en el que la titularidad de competencias es garantía de su efectivo ejercicio– es característico de la autonomía al escindir con la idea clásica, centralista, del Estado. Esto no quiere decir que el autogobierno sea un espacio propio de decisión frente al Estado, sino de restructuración pluralista del Estado, es decir requiere asimismo, y no en menor medida, de una organización compartida y con participación de las unidades federadas en la voluntad política del gobierno general.

21 Ramón Máiz, “XI tesis para una teoría política de la autonomía”, en Natividad Gutiérrez Chong (coord.) *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*. México, UNAM, 2008, p.18.

22 *Ibíd.*, p. 20.

De tal suerte que la autonomía expresada en un autogobierno al dispersar el poder y la toma de decisiones, estimula y constituye un autentico espacio para crear ideas, soluciones, políticas, diseños institucionales, etcétera. Por ello, en el Distrito Federal, la conquista de autonomía ha dejado de ser una retórica o utopía y se erige como una alternativa irrenunciable a consolidar una democracia pluralista y equitativa, que como tal, precisa de una teoría política sustantiva que, sin perder de vista el análisis politológico de las experiencias empíricas de autogobierno, articule y desarrolle los argumentos necesarios a favor de su puesta en marcha.

La intensión, indefinida, de modificar la estructura del Distrito Federal y fortalecerla dotándola de autonomía desde los principios del federalismo, es un asunto complicado y ampliamente debatido al tratarse de un espacio territorial con una doble situación, al ser a la vez capital y entidad federativa con sus propios problemas específicos de carácter local. Sin embargo, la concertación de dicho planteamiento sólo será posible conciliando la existencia del territorio como sede de los Poderes de la Unión y al mismo tiempo con goce de autonomía en todo lo concerniente a su organización interna. No obstante, poca disposición a habido para dotarlo de autonomía, pues el tema no se ha tomado con seriedad desde lo federal, dado que la consecución de políticas centralistas y su administración siguen siendo una norma, aunque no siempre sin resistencia local. Las élites políticas federales y aquellos que ostentan de “autoridad soberana”²³ sobre la capital han visto las iniciativas de reformas locales con sospecha, sino es que con temor

²³El Congreso de la Unión y el presidente de la República ejercen esa “autoridad soberana” al estar sustentada en el artículo 41 de la Constitución política, el cual señala que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los tres Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores [...] los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”

al restarles autoridad, imposibilitando de esta manera la dotación de plenos derechos a los habitantes de esta entidad.

El reconocimiento de que en esta entidad existe una diversidad de intereses y valores y, que en esta son inevitables los conflictos entre los diferentes proyectos políticos, hacen que el federalismo sea una forma de organización potencialmente útil. El federalismo no hace referencia exclusivamente a una forma jurisdiccional y concurrente con las unidades estipuladas en la constitución, sino que también es un proceso inherente de negociación, de ajuste y de reforma, con el objetivo de hacer efectiva la distribución constitucional de autoridad entre las diferentes partes que lo integran.²⁴ La invención de acuerdos en esta forma de gobierno hace que este sea un proceso posible que facilite el autogobierno y la democracia, para cuyo éxito es necesario un carácter político creativo que combinado con la cultura política ciudadana estimule la participación en la identificación y aprovechamiento de oportunidades para el mejoramiento de su gobierno.

La creación de un autogobierno en el que la sociedad goce de autonomía presupone una conexión fundamental entre libertad y participación, al afirmar que las libertades del ciudadano dependen directamente de su inclusión en los asuntos públicos. En este contexto, la realización del principio de autonomía equivale a la concreción de las condiciones para la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones que son importantes para ellos, pues las condiciones de la asociación política requieren el consentimiento libre y razonado de sus miembros a la hora de legitimar los resultados

²⁴ Loveman, Op. cit., p. 30.

de las decisiones tomadas. De esta forma se subraya a la participación como condición fundamental, la cual añade una nueva dimensión al desarrollo eficaz de un gobierno democrático. De ahí la relevancia de la autonomía en la democracia para cuyo mejor entendimiento Held sugiere los siguientes elementos:

- a) La noción de que las personas deben disfrutar de los mismos derechos y obligaciones en el marco político que configura sus vidas y sus oportunidades significa que, en principio, deben disfrutar de la misma autonomía –es decir, de una estructura común de acción política– con objeto de que puedan ser capaces de llevar a cabo sus proyectos, individuales o colectivos, como agentes libres e iguales.
- b) El concepto de <<derechos>> implica llevar a cabo una actividad sin riesgo de interferencias injustas o arbitrarias. Los derechos definen esferas legítimas de acción –o limitan– esto es, ponen límite a la acción independiente para que dicha acción no restrinja la libertad de los demás. Los derechos tienen, por tanto, una dimensión estructural que afecta a las oportunidades y a los deberes.
- c) La idea de que la gente debe determinar en libertad e igualdad las condiciones de su propia vida significa que debe ser capaz de participar en un proceso de deliberación, abierto a todos sobre una base de igualdad y libertad, en relación con los asuntos de mayor interés público. En este marco, una decisión legítima no deriva necesariamente de la <<voluntad de todos>> sino de la deliberación de todos en el proceso político.
- d) La condición planteada al principio –donde los derechos individuales deben ser protegidos– supone un llamamiento en favor del régimen constitucional. El principio de autonomía especifica tanto que los individuos deben ser <<libres e iguales>> como las mayorías no deben imponerse a los demás. Siempre debe haber disposiciones institucionales que protejan la posición de los individuos o de las minorías, es decir, reglas y salvaguardas constitucionales.²⁵

25 Held, Op. cit., p. 340.

Así pues, en la actualidad el desarrollo de esferas de acción autónomas en cuestiones sociales, políticas o económicas se ha convertido en la característica central que justifica el disfrute de libertad e igualdad en las sociedades contemporáneas. No obstante, esto no logra con frecuencia explorar las circunstancias reales en las que viven las personas –como se relacionan e interactúan los individuos unos con otros a través de complejas redes de relaciones e instituciones– dado que ellas mismas necesitan ser autónomas. De ahí que la autonomía –de las instituciones, órganos o autoridades que rigen una sociedad– sea indispensable, ya que para fortalecer a un gobierno democrático es necesario poner a la autonomía en primer plano como principio de su organización.

1.4 La democracia como la mejor forma de gobierno

La concepción tradicional de democracia se encuentra en aspectos relativos a la afirmación de los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Según Giovanni Sartori la palabra democracia tiene un significado doble. Por un lado, dicho término puede referirse a la definición de algo, es decir, a su acepción literal de lo que *debiera ser*. Por otro lado, puede referirse a las implicaciones o consecuencias más amplias de algo, a su acepción en un sentido explicativo de lo que es. Literalmente, la democracia quiere decir <<poder del pueblo>>, que el poder pertenece al pueblo o puede entenderse, también, como un tipo de organización cuya finalidad es elegir a los gobernantes.²⁶

Para Joseph A. Schumpeter, la democracia “no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones “pueblo” y “gobernar”,²⁷ pues la democracia significa para el pueblo la oportunidad de elegir a sus gobernantes mediante un proceso que hace posible la competencia entre los aspirantes, entre los políticos, para alcanzar a través del voto el poder y formar un gobierno.

Otros autores que han incursionado en el tema de la democracia cuya principal premisa ha sido considerarla desde una perspectiva más ciudadana, es decir, qué tanto la democracia promueve y asegura los derechos del ciudadano en relación a sus gobernantes, sugieren una concepción más acabada. Así, al ser la democracia una forma de decisión de una sociedad, conserva la estructura social y se organiza como una interacción entre gobernantes y gobernados. Robert Dahl señala que esta se

²⁶ Véase a Giovanni Sartori. *Teoría de la democracia*. México, Alianza, 2005, p. 21-27

²⁷ Joseph A. Schumpeter. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Folio, 1996, T. II, p. 362.

caracteriza al:

Diseñar un conjunto de reglas y principios, una constitución que determinará como habrán de adoptarse las decisiones de la asociación. Y su constitución debe de ajustarse a un principio fundamental: que todos los miembros deben de ser tratados (bajo la constitución) como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de tomas de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación.²⁸

En esta misma tendencia, Antoni Downs, define a la democracia como un sistema político con las siguientes características:

a) dos o más partidos que compiten por el control del aparato gubernamental en elecciones libres, periódicas y transparentes, b) el partido (o coalición de partidos) que obtiene la mayoría de los votos gana el control del aparato gubernamental hasta la siguiente elección, c) los partidos perdedores nunca intentan impedir que los ganadores tomen el poder, ni los ganadores utilizan el poder adquirido para impedir que los perdedores compitan en la siguiente elección y d) son ciudadanos todos los adultos cumplidores de la ley con un voto y sólo uno en cada elección.²⁹

Como se puede apreciar la definición de democracia se presta acorde a intereses propios de la misma.³⁰ Esto se debe, entre otros motivos, a que la democracia es hoy en sentido amplio el producto político construido hasta la fecha de la civilización occidental. Vivimos en la era de la democracia o al menos eso parece, la historia del concepto es enigmático, debido a que no solo se ha instaurado firmemente como modelo de gobierno, sino que también ha sido ampliamente adoptado en otros ámbitos. La disputa sobre el significado contemporáneo de democracia ha generado una

28 Robert Dahl. *La Democracia*. México, Taurus, 2006, p. 45

29 Consúltese a Anthony Downs. *Teoría económica de la acción política en una democracia*. Madrid, IEF, 1982, p. 95

30 Esta afirmación de democracia definida por algunos según sus intereses, se puede consultar en Samuel Huntington. *El sobrio significado de la democracia*, En revista de estudios públicos n.33 Santiago. Verano, 1989, p. 5-30

extraordinaria diversidad de concepciones. Desde las versiones tecnocráticas del gobierno hasta las que pregonan por una extensa participación política.

Sin embargo, a lo que nosotros respecta, hemos de decir que recurriremos con frecuencia a una concepción de democracia incluyente, es decir, como un mecanismo que confiere legitimidad a las decisiones políticas cuando se adhieren a principios, reglas e instrumentos adecuados de participación, representación y responsabilidad. Con ello surge la existencia de razones que expliquen por qué es importante una valoración crítica de la democracia y de la búsqueda de posturas alternativas a la tradicional concepción. Primero, como individuos que formamos parte de una compleja organización no podemos escapar a la política. Reconozcamos o no de forma explícita nuestra adhesión a una perspectiva política concreta, nuestras actividades presuponen un determinado marco de estado y sociedad, que de hecho nos regula.

Segundo, si pretendemos comprometernos con los problemas de la democracia, necesitamos reflexionar sobre las causas del hecho de que la democracia no sea compatible con igualdad sea suficiente para desacreditarla y calificarla con frecuencia como la forma de gobierno “menos peor”.³¹ El problema con esta postura es que si bien es bastante comprensible, sin embargo las dificultades de la democracia no se resolverán renunciando a ella, sino a través del desarrollo y complementación de la misma de manera que nos permita moldear y organizar más eficazmente la vida humana. El escepticismo que ha crecido respecto a su concepción no son hechos

31 Utilizo estos términos para referirme a que cualquier gobierno, por más democrático que sea su origen, tiene que tomar decisiones impopulares. Para empezar cualquier gobierno tiene que cobrar impuestos y tiene que distribuir los recursos que son siempre escasos, tiene que proponer leyes y adoptar decisiones políticas que, inevitablemente, favorecen a unos y contrarían a otros. Fernando Escalante, “El problema de la participación ciudadana”, en José F. Fernández et al., *Análisis y perspectiva de la reforma política del Distrito Federal*, México, Sinergia, 2001, p.44.

necesariamente inevitables en la vida, pues estableciendo la credibilidad y viabilidad de corregir y complementar a las instituciones gobernantes, mostrando cómo pueden relacionarse con las dificultades sistemáticas que ocurren y se repiten en el mundo social y político, se establece una oportunidad para superar la desconfianza en la democracia. Si queremos erradicar la desgastada imagen de esta, es necesaria una imaginación política capaz de idear disposiciones alternas. Este es un punto de referencia que puede ayudar a generar una base que vincule las relaciones específicas entre diferentes preocupaciones normativas. De aquí nuestra tendencia por una democracia incluyente como mecanismo que proporciona esa base que está adecuada para defender el proceso de diálogo público y toma de decisiones sobre asuntos de interés general y plantea vías institucionales para su desarrollo.³²

Con esto no decimos que la democracia incluyente sea la respuesta a todos los problemas, sino que, adecuadamente clarificada y explicada puede implicar un proceso de cambio cuyos puntos principales y más urgentes sean objeto de deliberación, debate y resolución en mejores condiciones que en otros regímenes.

Así pues, parece ser que la democracia desde la antigüedad hasta nuestros días tiene una evolución favorable debido a que se sustenta en las intensas luchas sociales que la han venido constituyendo. Sin embargo, estos acontecimientos han dejado de resolver cuestiones importantes de la teoría y la práctica, ya que como idea y como realidad política, la democracia es fundamentalmente polémica, pues está marcada por la

32 La vía institucional para el desarrollo de la democracia es una postura que ha venido convenciendo a más teóricos, para tener un panorama más amplio de esta postura véase a Josep Colomer. *Instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 2001.

existencia de interpretaciones enfrentadas que originan versiones ambiguas y contradictorias de los conceptos claves como son: participación y representación.³³

Los sistemas democráticos modernos requieren una intervención mínima de los ciudadanos [...] pero lo normal para la mayoría es que la actividad política se reduzca al voto, en elecciones que se realizan periódicamente y lo normal es que la elección se reduzca a los candidatos propuestos por unos cuantos partidos. Cuando se piensa en la alternativa de una democracia directa se piensa también en una actividad política mucho más extensa, reiterada, cotidiana; por eso suele hablarse de una democracia “participativa”, como distinta de la democracia representativa, de participación limitada.³⁴

Por ello es preciso recalcar que el ejercicio de la democracia debe de resaltar la relevancia de la participación y representación ciudadana en el mayor diseño posible de espacios de decisión que cumplan con su principio original que es incluir a la ciudadanía en el gobierno, pues el propósito que perseguimos es el de hacer posible el principio de autonomía política en cuya noción se sustenta la democracia. Es aquí que encontramos el atractivo de esta la cual seguiremos desarrollando en los siguientes apartados delimitados en el caso específico del Distrito Federal.

33 La argumentación presentada en este párrafo respecto a participación y representación será desarrollada más detalladamente en los siguientes capítulos, sin embargo, para consultar lo que aquí se ha escrito respecto a la contradicción de conceptos claves véase a Held, Op. cit., p. 14.

34 Escalante, Op., cit. p. 48.

Capítulo II. La democratización del Distrito Federal

2.1 El origen de la democratización

La democratización del Distrito Federal se puede entender como una de las consecuencias de la liberalización del sistema político mexicano representado autoritariamente bajo el formato de partido hegemónico cuyo actor principal era el presidente de la república.³⁵ Esta organización política se convirtió a partir de la década de 1930, en un sistema estable con un alto grado de institucionalización y en un régimen autoritario menos severo –comparándolo con otros casos de gobiernos autoritarios– debido, en parte, a su eficiente organización y coordinación. Sin embargo, a finales de los 60s y principios de los 70s, el régimen empezó a enfrentar diversos cuestionamientos derivados del aumento de problemas sociales, políticos y económicos, tales como: desigualdad, nula representación política, desempleo, represión, endeudamiento externo, etc. De tal manera que, el pronunciado descrédito de la sociedad por el *modus operandi*, lo convirtió en argumento inapelable para inducir al grupo gobernante a impulsar reformas que cambiarían la vida política nacional. En ese marco de liberalización política, surgió la iniciativa de democratizar el régimen del Distrito Federal. Dicho proyecto fue planteado y respaldado por la oposición la cual a partir de su reconocimiento oficial tuvo la oportunidad de involucrarse, formalmente,

35 La liberalización política no significa construir un nuevo orden a partir de cero. En su sentido original, la liberalización consiste en “extraer libertades del soberano”. Por esa razón, el punto de partida de los procesos de liberalización política es decisivo. En el caso de México, dicho punto de partida fue un régimen autoritario con dos características básicas: un partido hegemónico que controlaba el acceso a la gran mayoría de cargos públicos y la subordinación de los poderes constitucionales a la autoridad del presidente de la República. Véase a Elizondo, Mayer-Serra C. y Nacif Hernández B. (Compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, FCE, 2002, p. 20.

como fuerza política con el suficiente sustento para bloquear o impulsar reformas constitucionales.³⁶

De modo que, los cambios en la política mexicana –durante las últimas décadas– constituyen la creación y recuperación de instituciones que ya existían en la constitución política, pero que la mayoría de las existentes se hallaban subordinadas al autoritario sistema político que impedía su desarrollo.³⁷ El esfuerzo político realizado hasta la actualidad ha sido el de resaltar las instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían, que las habían abandonado o que no existían. El medio utilizado –impulsado por la sociedad y responsable– de los cambios en la estructura democrática de México han sido las reformas constitucionales que han provocado la dispersión del poder y activado los contrapesos que resultan indispensables para todo régimen democrático.

El mismo proceso democratizador del Distrito Federal no sería posible entenderlo si no consideramos a la democratización como resultado de la liberalización promovida por las continuas reformas que contribuyeron al cambio político del país. De acuerdo con Guillermo O`Donnell y Philippe Schmitter, liberalizar y democratizar son dos cosas distintas, no obstante, existe una intrínseca relación entre ambas. La liberalización es el

36 Juan Reyes del Campillo y Tania Hernández Vicencio, “Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo”, en Antonella Attili. Coord. *Treinta años de cambio político en México*. México, UAM-Porrúa, 2006.

37 Las instituciones entendidas como las reglas que definen la forma de interacción de los miembros de una sociedad. Normas que tienen como principal función la reducción de la incertidumbre en una estructura estable (aunque no necesariamente eficiente) de la conducta humana. Considerando además que éstas de ningún modo contradicen el hecho de que estén en permanente cambio, dado que los acuerdos, códigos, normas, leyes y contratos entre individuos se encuentran evolucionando y alterando continuamente las decisiones. Respecto a esta postura institucional, véase a Douglas C. North. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 2001, pp. 13-30.

“proceso por el cual se hacen efectivos ciertos derechos que protegen tanto a individuos como a grupos sociales de los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado o por terceras partes”.³⁸ La democratización, por otro lado, “está referida a aquellos procesos en que las normas y procedimientos de la ciudadanía son, o bien aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios o bien ampliadas de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana”. Esta última refiere a hacer efectivos derechos y obligaciones políticas. No obstante, lo relevante de esto resulta necesario cuando se trata de entender y explicar la democratización de un gobierno organizado políticamente diferente a la estructura democrática, pues una de las complicaciones que se presenta para comprender el proceso de liberalización y democratización es la dificultad para identificar *ex ante* a los actores relevantes en estos procesos. En México los actores se identificaron en la misma sociedad la cual al ya no sentirse representada ni satisfecha con el sistema lo manifestó a través de acciones colectivas con fuertes repercusiones en la esfera pública:

Puesto que el régimen se había originado en una transformación revolucionaria, y no a través de un proceso electoral inclusivo y ampliamente aceptado, las percepciones públicas de la legitimidad del régimen dependían de evaluaciones generales del desempeño del gobierno y del cumplimiento de un abarcativo programa revolucionario, más que de la adhesión del gobierno a particulares procedimientos procesales.³⁹

38 O'Donnell, Guillermo, Philippe, Schmitter y Lawrence, Whitehead. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona, Paidós, 1994, pp. 20-23.

39 Consúltese a Kervin J. Middlebrook, “La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México”, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (Compiladores). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 41.

Y considerando que la pérdida de legitimidad es uno de los factores que explican la decadencia y la posible liberalización de los regímenes autoritarios,⁴⁰ el mexicano se enfrentó a la disyuntiva de iniciar un proceso de liberalización política o continuar operando sin legitimidad. La primera aseguraba la presencia de la coalición revolucionaria a largo plazo y permitiría su relegitimación como la más viable de las fuerzas políticas para alcanzar el poder. La segunda –continuar gobernando sin la aceptación de la sociedad– implicaba profundizar el autoritarismo para mantener el control total sobre la política, pero se exponía a abdicar como otros casos de regímenes autoritarios.⁴¹

Ahora bien, cabe señalar que el proyecto de la liberalización política se promovió “de abajo hacia arriba”, es decir, desde la sociedad y lo patrocinó la misma cúpula gobernante al darse cuenta de la necesidad de esta medida. Sin embargo, la iniciativa de participar en el proyecto no fue bien recibida por toda la coalición al dividirse internamente respecto a la deseabilidad de la medida. Una de las resistencias, al

40 Las condiciones que pueden poner en peligro la supervivencia de un régimen autoritario son: 1) El régimen autoritario ya ha cumplido con las necesidades funcionales que llevaron a su establecimiento, y por ende deja de ser necesario (o incluso posible), y se produce su derrumbe. 2) El régimen, por una u otra razón –y una de las razones posibles es la mencionada en el punto 1– ha perdido su “legitimidad”; y dado que ningún régimen puede perdurar sin legitimidad (apoyo, aceptación, consentimiento) se desintegra. 3) Los conflictos existentes dentro del bloque gobernante no pueden conciliarse internamente por una u otra razón –y una de las razones posibles es la mencionada en el punto 2 –ante lo cual ciertas facciones gobernantes deciden apelar al apoyo de grupos externos. Por consiguiente, el grupo gobernante se desintegra. 4) Presiones externas que impulsan al régimen a “revestirse de una apariencia democrática”, lo obligan a efectuar transacciones, quizás a través del mecanismo mencionado en el punto 1. Véase a Adam Pzeworski, “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (Compiladores). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona, Paidós, 1994, p. 84.

41 La experiencia histórica demuestra que optar por continuar gobernando sin legitimidad, el grupo o la organización política en el poder dimitiría, tal como sucedió con el Partido Comunista de la antigua Unión Soviética. Sin embargo, liberalizar también suponía riesgos; como perder la condición de partido en el poder lo cual le sucedió al PRI el 2 de julio de 2000. Para una explicación más exhaustiva véase a Elizondo y Hernández, Op. cit., p.27.

proyecto, provino de los gobernadores de los estados a los cuales les preocupaba la posible extensión de la liberalización al nivel estatal y municipal. Estos eran conscientes de que las actividades partidarias de la oposición y los grupos de ciudadanos movilizados en el ámbito local con frecuencia les provocaban serios problemas políticos. Principalmente en la capital donde históricamente se registra un papel decisivo en el desarrollo de la participación social y política de la sociedad. Esto como resultado de los desajustes y desatinos de la política oficial en materia de gestión. De tal forma que una vez iniciada la liberalización política mediante las reformas constitucionales se inició así la democratización del régimen mexicano y conforme se iba modelando la política, surgían nuevas reformas.⁴² Así, se pasó de la incorporación de nuevas fuerzas, a la apertura de la Cámara de diputados, de los temas de imparcialidad de los órganos electorales, a las condiciones de competencia, de la reforma al gobierno del Distrito Federal, a su democratización.

Al referirnos a la construcción democrática del gobierno de la Ciudad de México, necesariamente, tenemos que desplazarnos desde la temática de la transición del régimen general, ya que el local estuvo subordinado, en su totalidad, por el autoritarismo priista. Hasta 1928, la administración del Distrito Federal estaba a cargo del gobierno municipal, sin embargo ese mismo año se dispuso oficialmente su

42 Para México ese periodo histórico especial tiene lugar a partir de 1977. La necesidad de organización de grandes grupos disidentes o inconformes estaba ahí; faltaba que las instituciones y las reglas permitieran su desarrollo. Cuatro medidas dieron el impulso inicial: a) La creación de los diputados de representación proporcional, b) Registro condicionado, c) Financiamiento público y prerrogativas a los partidos, y d) Asistencia automática de los partidos con registro nacional a las elecciones locales y municipales. Para más información detallada véase a Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Cal y arena, 2000, p. 24.

anulación. Como consecuencia la jurisdicción del régimen local pasó a ser responsabilidad del gobierno federal. El control de la administración del Distrito Federal y la restricción de sus ciudadanos exclusivamente al ámbito federal –elección de presidente de la república, diputados y senadores del Congreso de la Unión– fue el inicio de los actos arbitrarios contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la ciudad. Los atropellos a los derechos políticos de los capitalinos fue un acto con el objetivo de continuar legitimando la conducción del gobierno mediante el ceñimiento de facultades de competencia local, justificando tal acción con la excepcional situación jurídico–política de la entidad al ser sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, el Distrito Federal no necesitaba un gobierno propio. Por lo que no era recomendable privar al presidente de la república, del gobierno y administración de la ciudad, sede de los poderes federales por los conflictos que pudiera generar la coexistencia de dos poderes: uno federal y otro local, pero ambos producto de una elección democrática.⁴³

No obstante, la Ciudad de México es ante todo espacio de ciudadanía la cual expresa innumerables identidades como resultado de la práctica social, cultural y política de sus habitantes. En este sentido la ciudadanía es la que permite analizar las relaciones entre sociedad y Estado, exponiendo las contradicciones entre la expresión o restricción de los derechos sociales, civiles y políticos al ubicar las distintas formas de expresión colectiva de grupos que los reivindican, que los reclaman o que se enfrentan para exigir

43 Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*. México, INAP, 1985.

esos derechos. Por ello lo esencial de la ciudadanía es entender cómo los habitantes del Distrito Federal constituyeron espacios de inclusión en prácticas que estaban confinadas, exclusivamente, al Estado. La negación al derecho de elegir a las autoridades fue quizás uno de los impulsos más importantes que incentivó la inclusión de la sociedad para habilitar una correlación más estrecha entre autoridades y ciudadanos con la finalidad de suplir las instituciones locales inexistentes.

Por ello, consideramos que la inclusión ciudadana ha sido factor importante en la democratización de la ciudad, pues al incidir en ésta, su involucramiento empujó a las autoridades federales a producir reformas políticas y jurídicas, a crear y abrir espacios de inclusión, así como a crear nuevas instituciones en el ámbito local. Esto a través de exigencias generales que repercutieron a mediano plazo la organización política del Distrito Federal. Al respecto Silvia Bolos señala:

Los movimientos representan "el lado oscuro" de la democratización, lo que no se ve sino hasta que aparece en las calles de la ciudad, hasta que levantan la voz para señalar lo que no funciona y proponer alternativas para que funcione. Son el contrapeso social de las políticas gubernamentales. Son los que están denunciando la injusticia, la desigualdad, la violación a los derechos. La posibilidad para ellos es comprender la situación presente replantear estrategias y salidas posibles para una democracia incluyente y sustantiva.⁴⁴

Por lo tanto la construcción democrática del régimen de la ciudad se ha dado por dos vías consecutivas retroalimentadas. La primera mediante el despliegue de la participación organizada socialmente (extrainstitucional) y una segunda a través del proceso formal de apertura y reconocimiento de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.

44 Silvia Bolos, "Los movimientos sociales, actores de la democratización en la ciudad", en Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coord.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México, UACM, 2006, p. 88.

2.2 La participación ciudadana en el proceso democratizador

“La historia de la participación ciudadana institucionalizada puede interpretarse como una conspiración sistemática y silenciosa del sistema político contra la expresión democrática y la organización autónoma de los habitantes de la Ciudad de México, o como el resultado de un dilatado aletargamiento ciudadano que, durante mucho tiempo, pasó por alto la necesidad de involucrarse en la toma de decisiones y en el ejercicio de la política aplicada en su ciudad”.⁴⁵

La participación ciudadana se precisa como “una acción racional e intencional en busca de objetivos específicos como pueden ser tomar parte de una decisión, involucrarse en una discusión, integrarse o simplemente beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico”.⁴⁶ Razón por la cual es concebida como un fenómeno social necesariamente colectivo que puede o no estar organizado, pero que sí debe tener un fin concreto que comparta con los demás. Ahora bien, en México este fenómeno social –expresado conjuntamente en movimientos, acciones colectivas o manifestaciones– se involucró determinadamente en la democratización del gobierno general hasta llegar al local, con demandas que resaltaban la necesidad de cambiar la forma de operar del entonces régimen autoritario. Una mayor representación y condiciones para transitar a la democracia era, en parte, lo que exigían los actores sociales, en su inicio, en expresiones colectivas que incidieron en la capital al encontrarse aquí las autoridades a las cuales exigirles. De este modo, la Ciudad de México, se convirtió en el escenario privilegiado por ciudadanos politizados y participativos que confrontaban proyectos

45 Espinosa, Op. cit., p. 10.

46 Véase a Velásquez C, Fabio y González R, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Fundación Corona, 2003

entre sí y con el gobierno, contribuyendo de esta manera al mismo proceso democratizador del régimen de la ciudad. La Ciudad de México es la principal metrópoli del sistema urbano nacional, además de ser el espacio geográfico con mayor concentración poblacional y principal centro económico y político; es la capital del país. Por ello resulta el lugar preciso para el desenvolvimiento de la vida política de ciudadanos participativos.

Así, el despliegue participativo de la ciudadanía con fuerte repercusión en el contexto local se observó a partir de la segunda mitad de los años sesentas con el movimiento estudiantil de 1968.⁴⁷ Lo ocurrido en este año afectó considerablemente la percepción pública del gobierno establecido, revelando la creciente existencia de presiones sociales y políticas tendentes al cambio. Sin embargo, el rasgo más sobresaliente de la crisis de 1968, es la demostración del rápido crecimiento de la pluralidad social que intentaba incorporarse al sistema político existente, demandando la creación de nuevas oportunidades de inclusión y con ella su democratización:

Los contingentes de 1968 anunciaron una necesidad que tendría el país en las décadas siguientes: cambiar su vida política; advirtieron tempranamente y a un alto costo humano que el formato, los usos y las costumbres del Estado debían transformarse, atenerse a la mayor complejidad y a la nueva pluralidad de la sociedad y la cultura mexicana.⁴⁸

47 Lucía Álvarez, “Historia de la conformación ciudadana en la Ciudad de México”, En Ana Helena Treviño y José Javier de la Rosa (coord.). *Ciudadanía, espacio público y ciudad. México*, UACM, 2009, p. 230.

48 Hasta antes de este movimiento, México veía desfilar en su vida política una sucesión de conflictos y negociaciones esencialmente reivindicativos, un continuo intercambio en torno a grupos organizados y a intereses concretos. El movimiento estudiantil planteaba demandas más abarcadoras: quizá por eso resultó tan difícil de entender y de asumir para la política de entonces. Véase a Becerra, Salazar y Woldenberg, Op. cit., p. 18.

A partir de esta experiencia, el espacio de inclusión de la ciudadanía se expresó y se gestó al margen de las instancias estatales. No obstante, a pesar de que el movimiento no tendría una presencia continua y una cohesión estable en años posteriores, sirvió como embrión de futuros gérmenes colectivos que se caracterizarían por continuar construyendo la nueva alternativa de negociación entre sociedad y Estado, planteando demandas que cambiarían las condiciones del quehacer de la política nacional. De tal forma que lo ocurrido en 1968, contribuyó a esclarecer la nueva relación ciudadanía–gobierno, pues en esta coyuntura lo público empezó a ser concebido como un espacio no exclusivo del gobierno al que la ciudadanía podía acceder. Las autoridades acostumbradas a realizar lo que mejor les pareciera –en cuestión de lo público en lo local– percibieron la fuerte influencia y repercusión que ejercían los movimientos en la esfera pública de la ciudad. Las decisiones que tomaron para resolver las exigencias manifestadas en los movimientos de protesta, evidenciaron su incapacidad para gobernar la entidad. Los violentos ataques a los estudiantes demostraron la limitada capacidad para crear gobernabilidad en la capital.

La gobernabilidad definida por Arbós y Giner consiste en la “cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo”.⁴⁹

49 Xavier Arbós y Salvador Giner. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.*, 3ª. ed., Madrid, Siglo XXI, 2002, p. 13.

Dicho de otra manera, la gobernabilidad es la situación de estabilidad que existe en una sociedad cuando las autoridades que la gobiernan responden satisfactoriamente a sus demandas y la ciudadanía reconoce esa autoridad como legítima.

Desde que la conducción del régimen de la ciudad se la adjudicó el gobierno federal la gobernabilidad no era democrática, ni eficiente, debido a que las autoridades (inmediatas), encargadas de gestionarla no eran electas por los defensores y tampoco respondían eficazmente a sus necesidades. Las demandas de la población superaban las respuestas de las autoridades. Esto originó una situación de ingobernabilidad, dado que “una sociedad se vuelve ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de sus actores y no aumentan paralelamente la capacidad de las instituciones para responder a ellas”.⁵⁰ De tal manera que las nulas e ineficientes respuestas del gobierno federal derivaron en una cuestionada legitimidad que contribuyó al descontento de los capitalinos incentivándolos a restarle exclusividad al gobierno federal a través de la inclusión en el espacio público de la ciudad. Así pues:

Uno de los cambios más perceptibles en que la participación de la ciudadanía ha traducido en este sentido en la Ciudad de México, ha sido la intervención en el espacio público: me refiero al espacio público en un sentido amplio, como el conjunto de elementos y condiciones que atañen al interés general y participan en su regulación: el territorio, las instancias de participación y de toma de decisiones, las políticas, la normatividad, entre las importantes.⁵¹

50 Norberto Bobbio. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, FCE, 1985, p. 15.

51 Lucía Álvarez, “El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal”, en Lucía Álvarez (coord.). *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México, La jornada, Ediciones. Centro de Investigación Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM, p. 132.

En consecuencia, en vista de que los ciudadanos constituían espacios de inclusión en esferas que eran exclusivas hasta ese momento del régimen, la élite gobernante tuvo que formular una serie de respuestas a las presiones sociales acumuladas, tendentes al cambio del gobierno, y que a pesar de que estas no representaban una amenaza inmediata a su estabilidad, si representaban un foco de alerta que necesitaba una solución que redujera los riesgos existentes y futuros. Sin embargo, esas exigencias fueron retomadas y retroalimentadas, más tarde con los sismos en 1985. Lo acontecido en este año, sumado el descrédito de la conducción del gobierno local y la continua pérdida de legitimidad que asediaba al gobierno federal, contribuyeron un fuerte impulso a modificar la tradicional forma de gestionar el régimen de la ciudad.

Los sismos, por un lado repercutieron severamente a los capitalinos en cuanto a pérdidas humanas y daños materiales, pero por el otro, los favoreció presionándolos a actuar, organizados y efectivos, en solidaridad con las víctimas. Estos hechos abrieron un nuevo espacio de redefinición política dada las condiciones de emergencia –por el creciente número de damnificados y por la ineptitud mostrada por las autoridades para hacer frente a las tragedias– ante el difícil panorama que pasaba la ciudad capital. Las demandas de sus habitantes no podían ser ignoradas, estos presionaron a las autoridades a iniciar un proceso de apertura institucional en el plano local mediante reformas a la estructura política del Distrito Federal, que progresivamente avanzarían hacia una mayor democratización de su gobierno.

2.3 Las reformas al gobierno del Distrito Federal

El objetivo principal de las reformas políticas que se han realizado en el Distrito Federal (1987, 1993, 1996 y 1998), centran su fundamento en la democratización de la entidad, conforme a la orientación que establece el artículo tercero de nuestra Constitución política; el cual considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano.⁵²

La estructura de gobierno del Distrito Federal instaurada desde 1928, se sustentaba en un esquema carente de representación política –al recaer exclusivamente en el ámbito federal– justificada mediante el discurso que enfatizaba en que los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal no eran menores a los ciudadanos restantes de las entidades, dado que los defensores elegían democráticamente a las autoridades federales (Presidente de la república, Senadores y Diputados del Congreso de la Unión), las cuales los representaban. En consecuencia, para gestionar los problemas y demandas –particularmente las que tenían que ver con la tierra, la vivienda y servicios públicos– se recurría a la vía de la mediación de diversas organizaciones incorporadas al PRI con el propósito de enmendarlas y pasar por innecesario el derecho de los capitalinos de elegir a sus propias autoridades que se responsabilizaran de sus exigencias. No obstante, al incrementarse las demandas, las organizaciones encargadas de gestarlas tuvieron que acrecentarse. Para ello se crearon instancias de representación ciudadana

⁵² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 28ª. ed., México, Esfinge, 2010, p. 10.

(juntas de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana),⁵³ como interlocutores que figuraban mecanismos de participación ciudadana, que en realidad seguían representando intereses estratégicos del gobierno para dispersar y erradicar conflictos sociales y políticos surgidos en la entidad por la ausencia de un gobierno local. Además dichas instancias siempre carecieron de facultades reales y de recursos para incidir en la formulación de políticas. Por lo que su función era más de órganos clientelares que de una verdadera representación.

Para la década de los setenta el desgaste de las redes corporativistas que sostenían la frágil estabilidad en la capital se hicieron notar. La incursión de grupos con intereses colectivos al ver que sus exigencias no eran paralelamente resueltas, cuestionaron nuevamente al gobierno. En respuesta se promovieron nuevos cambios favorables a la democratización y aunque el escenario protagónico fue el Distrito Federal su democratización inició poco tiempo después del federal. De manera que, para entender estos primeros cambios que se dieron a la organización política del Distrito Federal, con tendencia a su democratización, es necesario recordar que estos se desprenden del marco liberalizador federal con la reforma política de 1977, la cual inauguró la posibilidad de revitalizar el sistema político mexicano. Así:

Como parte de la reforma política impulsada por el presidente López Portillo se abordaron los asuntos del Distrito Federal. En el Artículo 73 de la Constitución se introdujeron las figuras del "referéndum" y la "iniciativa popular" para aprobar o iniciar leyes o reglamentos relativos al DF. Estas figuras, que se ubican más en la esfera de la participación ciudadana que en la electoral y de estructuras de gobierno, se incluyeron en la Ley Orgánica del DDF de 1978 y ahí se indicó que debería

53 Un análisis informado y ameno de los antecedentes y del proceso de conformación de las juntas de vecinos, asociaciones de residentes y comités de manzana en el Distrito Federal se encuentra en Martínez Assad, Carlos, "Las (e) lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal", en Gustavo Ernesto Emmerich (coordinador), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. México, UAM, 2005, pp. 370-385.

elaborarse un reglamento detallado al respecto, lo que nunca ocurrió debido a que la reforma de 1986-1987 desapareció de la Constitución, no así de la Ley Orgánica que estuvo vigente hasta antes de la aprobación del Estatuto de Gobierno de 1994.⁵⁴

De acuerdo a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el referéndum podía ser iniciado por el presidente de la República o el Congreso de la Unión, cuando se tratara de ordenamientos legales. En lo referente a reglamentos sólo era facultad del presidente convocar a referéndum. Este último consistía "en un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del DF en la formulación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal".⁵⁵ Con la misma finalidad, pero con diferente nombre la iniciativa popular se diferenciaba del referéndum por surgir desde la ciudadanía y por abarcar tanto a ordenamientos legales como a reglamentos, pero con la condicionante "siempre y cuando se respalde por un mínimo de 100 mil ciudadanos".

Figuras de democracia directa que no se pusieron en práctica en el plano local, debido a la falta de tradición de las mismas entre la población, y por la complejidad que implicaba ponerlas en marcha, además de que otros obstáculos para su realización radicaban en la organización, en el alto costo económico y el gran esfuerzo humano. Su introducción, aunque no su realización a la gestión del gobierno de la capital significó un nulo avance entorno a la democratización de su régimen. Sin embargo, la acción representó un ensayo que invitaba tanto a ciudadanos como a autoridades a perfeccionar el símbolo característico de todo régimen democrático; la participación

54 Pablo Javier Becerra Chávez, "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", en Gustavo Ernesto Emmerich (coordinador), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. México, UAM, 2005, p. 313.

55 Ley Orgánica..., p. 51

ciudadana y la representación política.

Así, al modificarse el sistema electoral federal por conducto de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), desprendida de la reforma de 1977, se incentivó la competitividad partidaria la cual arrojó resultados nada favorables en la entidad que los priistas consideraban bastión de su fortaleza política.

Las elecciones de diputados federales de 1979, 1982 y 1985, las tres que regulo la LFOPPE, se caracterizaron en el Distrito Federal por un hecho central: el PRI, partido gobernante a nivel nacional, ya no alcanzaba la mayoría absoluta en la capital del país (46.7%, 48.3% y 42.6%, respectivamente), a pesar de lo cual ganó los 40 distritos en disputa en las tres ocasiones. Se podría decir que el partido gobernante aún vivía una situación de "carro completo" a pesar de que su votación estaba en descenso.⁵⁶

La apreciación de la participación de la ciudadanía capitalina dejaba en claro que los procesos electorales en la ciudad eran competitivos a diferencia de otras entidades del país. Asimismo se observó que el electorado defecio mostraba una tendencia preferencial por la oposición. En esta secuencia, una vez iniciada la apertura a la pluralidad del sistema de partido –sin que el partido hegemónico perdiera el control– surgieron propuestas de la oposición para organizar democráticamente el gobierno del Distrito Federal. Por mencionar algunos aspectos relevantes de dichas propuestas, resaltan las siguientes:

- 1 La restitución de los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal.
- 2 La transformación del Distrito Federal en el estado 32 de la federación con gobierno electo popularmente.
- 3 La creación de un Poder Legislativo local depositado en una cámara de diputados que legislara plenamente lo relacionado con el nuevo estado.

⁵⁶ Becerra, Op. cit., p. 317.

4 La transformación de las delegaciones en municipios con sus respectivos ayuntamientos electos democráticamente.⁵⁷

Como era de esperarse el PRI se oponía a la transformación del Distrito Federal en un estado, con gobernador y ayuntamientos elegidos popularmente. Refutado el argumento utilizado por los priistas –respecto a la inexistencia de derechos políticos disminuidos a los capitalinos, los cuales les fueron arrebatados al restringirlos exclusivamente al ámbito federal– formularon otra justificación para seguir negando la inviabilidad de la propuesta de la oposición. En esta ocasión las autoridades argumentaban la incompatibilidad de poderes federales y locales en una misma área geográfica que implicaba el riesgo permanente de colisión entre ellos. Basados en un federalismo centralizador sostenían que los poderes federales en quienes dichas tres funciones se depositan no podían instalarse ni operar sin una base física de sustentación. "Ésta no podrá ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería ni jurídica ni políticamente correcto".⁵⁸

Desde entonces las iniciativas y las mismas reformas realizadas al gobierno del Distrito Federal llevan impreso el sello de identidad federal que se ha impuesto siempre sobre lo local. Esto induce a entender por qué la primera reforma aprobada y encaminada a democratizar el régimen local sólo haya tenido como única innovación la creación de

57 Una descripción detallada de estas propuestas se encuentra en Carlos Martínez Assad, *¿cuál destino para el DF? ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996, pp. 73-83.

58 Véase a Sirvent, Carlos, "La reforma política del Distrito Federal", en José F. Fernández et al., *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001, p. 157.

representantes con facultades muy restringidas. De hecho la iniciativa de reforma aprobada fue la presidencial la cual era una propuesta poco profunda, de contención a la demanda popular de democratizar el gobierno de la ciudad.

Sin embargo, el curso del decenio de los ochenta complicó la estabilidad que mantenía el gobierno federal sobre la capital dado que, al ímpetu que sostenía la sociedad de democratizar la estructura política de la ciudad, se le sumó la crisis económica y la tragedia de los sismos de 1985, evidenciando la vulnerabilidad de la organización gubernamental local al no responder al llamado de los afectados por los desastres. Sumado a esto, el actuar organizado de los habitantes en respuesta a la inoperancia del gobierno, y el potencial que exhibieron las movilizaciones en rechazo a la caduca forma de conducirlo, constituyeron un fuerte impulso a la apertura de un nuevo proceso institucional en el plano local.

El surgimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1987, representó un logro de los ciudadanos en su insistente inclusión por modificar la tradicional estructura de gobierno.

La ARDF constituyó el primer órgano de representación ciudadana en el nivel local, al que le fue conferida la facultad reglamentaria que antes correspondía al presidente para dictar bandos ordenanzas y todo tipo de reglamentos referidos al Distrito Federal, así como la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materias definidas y la posibilidad de participar en los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.⁵⁹

Desde su creación se estableció que la ARDF se integraría de 66 asambleístas los cuales serían electos cada tres años de manera paralela a los diputados federales,

⁵⁹ Lucía Álvarez Enríquez. *El espacio de la sociedad civil en la Ciudad de México en el fin del siglo XX: marco institucional, nuevos actores y esfera pública*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM- Plaza y Valdés, 2004, p. 87.

cumpliendo con los mismos requisitos de estos últimos para su postulación. De suerte que como órgano de consulta y gestión de la ciudadanía, la ARDF, fue un experimento que contuvo las crecientes exigencias de los capitalinos. No obstante, sus facultades eran restringidas, sólo expedición de reglamentos, ya que la facultad legislativa en lo relativo al Distrito Federal seguía siendo del Congreso de la Unión. Asimismo, el presidente de la República mantuvo intacta la facultad de gobernar la entidad a través del regente y de los titulares delegacionales, a los cuales nombraba y removía libremente. Para tener el control total de la Asamblea –cuya composición se integraba de cuarenta representantes electos bajo el principio de mayoría relativa y veintiséis por el principio de representación proporcional– los priístas introdujeron una cláusula de gobernabilidad, la cual consistía en que:

Si ningún partido alcanzaba el 51% de la votación efectiva en el DF y ninguno tenía tantos triunfos distritales como para tener la mitad más uno de los asambleístas ($33+1=34$), entonces al partido con más constancias de mayoría (triunfos distritales) le deberían ser asignados tantos asambleístas por el principio de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.⁶⁰

La recurrencia a un candado de gobernabilidad evidentemente era una medida de prevención ante la continua pérdida de votos hacia el PRI, pues conscientes de que con la apertura a la pluralidad del sistema de partido, el masivo apoyo popular que por muchos años los había legitimado, declinaría y favorecería a la oposición. Predicción que fue corroborada en los comicios de 1979, 1982, 1985 y 1988.

60 Becerra, Op cit., p. 322.

Así, a un año de haberse creado la ARDF se realizaron elecciones federales –y en el Distrito Federal se eligió por primera vez a los representantes de la ARDF– la novedad fue que el partido en el poder perdió la votación en el Distrito Federal obteniendo el 27%, siendo superado por la oposición constituida por una gran coalición de partidos de izquierda y disidentes del PRI, los cuales representados en el Frente Democrático Nacional (FDN), obtuvieron el 48% de los votos emitidos.⁶¹ Los resultados de los comicios de 1988 demostraban nuevamente que el partido hegemónico continuaba declinando en las preferencias electorales en la capital. Para remediar este revés en la composición de la ARDF –y así seguirla gobernando basándose en una sobre representación que llevaba consigo la cláusula de gobernabilidad– recurrió a ésta otorgándose los diputados de representación necesarios para alcanzar la mayoría absoluta.⁶²

Una vez concluidas las elecciones de 1988, caracterizadas por la "caída del sistema" como se le conoció a la repentina y nunca bien explicada interrupción del conteo de los votos por parte de la Comisión Federal Electoral (CFE), controlada por el PRI, se declaró vencedor a este último. No obstante, el hecho de que el partido hegemónico perdiera la votación en el Distrito Federal le restó legitimidad a la tradicional forma de conducirlo. Esto aceleró la discusión respecto a una nueva reforma política a la estructura de gobierno de la capital.

61 Peschard, Jacqueline, "La reforma política del Distrito Federal", en Leonardo Valdés (coordinador), *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*. México, UAM-I, 1995, p. 244

62 Becerra, Op cit., p. 325.

La reforma de 1993

La discusión acerca de una nueva reforma política del Distrito Federal, se desarrolló de manera intensa, tanto a nivel nacional como local, sin embargo después de las controvertidas elecciones de 1988, el tema que acaparó la atención fue el de modificar a los organismos encargados de preparar, vigilar y hacer el computo de los sufragios. De tal suerte que ante el avance de la oposición en la capital, lo más conveniente para el PRI era esperar hasta que se recuperara electoralmente, lo cual sucedió en las elecciones intermedias de 1991.⁶³ El repunte de la votación y el regreso de la certidumbre priísta provocaron que en abril de 1992, el regente de la capital, Manuel Camacho Solís convocara a discutir la reforma. Originalmente el mecanismo utilizado para dicha discusión se organizó entorno a una Mesa de Concertación aprobada por los partidos políticos y el gobierno local. Sin embargo, la discusión respecto a un tema tan complejo como lo es la problemática situación del Distrito Federal polarizó los planteamientos.

La oposición enfatizaba –con diferencia de matiz– en que la capital tendría que transformarse en el estado 32, cuyas autoridades tendrían que ser electas popularmente. Por su parte los priístas planteaban la posibilidad de acrecentar la participación de los ciudadanos para elegir a sus propias autoridades locales, pero sin ceder a la creación del estado 32. Esta polarización provocó que el principal objetivo –la búsqueda de acuerdos– de la Mesa de Concertación terminara sin acuerdo y con enormes resistencias.

63 Mirón Lince, Rosa María, "El nuevo gobierno en el Distrito Federal", en Luis Salazar (coordinador), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*. México, Cal y Arena, 1999, p. 220.

Ante los nulos resultados, surgió desde la ARDF la propuesta del plebiscito como opción para "destrabar las posiciones encontradas de los partidos políticos, y sacar la discusión sobre la reforma capitalina del ámbito de las cúpulas políticas para llevarla al de los ciudadanos en la calle".⁶⁴ Y a pesar de que solamente participaron el 7% del padrón capitalino (330 mil ciudadanos), los resultados ayudaron a reactivar la discusión en torno a una reforma sustancial para la capital. A consecuencia de esto los debates ya no se centraron en el territorio, sino en la restitución de los derechos políticos a los habitantes del Distrito Federal, partiendo de las competencias que adquirirían con la introducción de una nueva estructura institucional que garantizara "sanamente" la convivencia entre los Poderes Federales y las autoridades locales.

Las atribuciones desprendidas de la reforma constitucional de 1993 se trasladaron del artículo 73 constitucional al 122,⁶⁵ y los aspectos más relevantes de dichas competencias son descritas a continuación.

Facultades de los Poderes Federales

Congreso de la Unión: Expedir el estatuto de gobierno y legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias reservadas a la Asamblea de Representantes. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que debería incluirse en la Ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.

64 Peschard, Op. cit., p. 244

65 Las atribuciones de los Poderes Federales y de los órganos locales del Distrito Federal son desarrollados de manera clara y precisa por Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdes, 2001, pp. 178- 183.

Cámara de Senadores: Tendrá la facultad de nombrar y remover directamente al jefe del D.F, siempre y cuando hayan pasado dos nombramientos -realizados por el Ejecutivo Federal- sometidos en las mismas ocasiones a ratificación de la Asamblea, sin obtener dicha ratificación.

Poder Ejecutivo: Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Asimismo, aprobar el nombramiento o remoción que hiciera el jefe de gobierno del procurador general de justicia. Además de tener el mando de la fuerza pública del Distrito Federal y designar al servidor público que la tenga a su cargo.

Facultades de los órganos de gobierno del Distrito Federal

Asamblea de Representantes: Legislar en el ámbito local, en términos del Estatuto de Gobierno sobre las materias previstas por la Constitución general. Expedir su Ley Orgánica que enviará al Jefe de gobierno del Distrito Federal y al Ejecutivo Federal para su publicación. Iniciar leyes y decretos ante esta, al presidente de la República y el jefe de gobierno; reservándose a este último la formulación de las iniciativas de Ley de ingresos y decretos de presupuesto de egresos. Revisar la cuenta pública del año anterior, determinando en su caso, las responsabilidades a que hubiese lugar de acuerdo con la ley aplicable, así como expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, órgano que dirimiría las controversias que suscitaran entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares.

El Jefe de Gobierno: Se responsabiliza de la administración pública del Distrito Federal. Su nombramiento se hará por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí solo obtuviera el mayor número de legisladores en la Asamblea. Esta última ratificaría dicho nombramiento, en un plazo de cinco días, en caso de negativa se realizará un segundo nombramiento; si por segunda ocasión no se ratifica el senado hará directamente el nombramiento del Jefe de gobierno del Distrito Federal.

Otro aspecto relevante que se introdujo con la reforma fue la conformación en cada demarcación territorial de un Consejo de Ciudadanos como mecanismo de participación ciudadana con atribuciones para incidir en la gestión, supervisión, evaluación y en su caso consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública correspondiente a las respectivas jurisdicciones.

Como puede observarse, la reforma de 1993 inició la construcción de las bases para el establecimiento de una estructura institucionalizada de gobierno local (aunque carente de ser democrática y con autonomía definida). Esta constituyó otro paso hacia su continua democratización, a pesar de que su instrumentación suponía la calendarización de los cambios, iniciando con las nuevas facultades de la ARDF en 1994, seguida por la elección de los Consejos ciudadanos en 1995, y concluyendo con la elección indirecta del Jefe de gobierno en 1997. Sin embargo, esta última modificación no se puso en práctica debido a la reforma que se realizó en 1996, la cual anuló la designación del Jefe de gobierno.

La reforma política de 1996

La reforma constitucional de 1996 continuó atendiendo lo que no pudo ser resuelto en las diferentes modificaciones a priori, no obstante, esta misma expone lo que hace falta por hacer en una futura reforma. Esto nos lleva a decir que la intención de la reforma de 1996 se enfocaba, también, a avanzar hacia la construcción de un gobierno local, autónomo, democrático y con inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios. De aquí que esta reforma introdujera cambios esenciales en el artículo 122 constitucional que superan en mucho los cambios previos.⁶⁶ Con ella, las propuestas y las

⁶⁶ Para tener un panorama más amplio de los cambios realizados al artículo 122 constitucional consúltese a Ricardo, Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997, pp. 215-228.

negociaciones entre las diferentes fuerzas políticas en la capital enfatizaron en crear un bloque de transformaciones que democratizaran de manera sustancial la estructura de gobierno del Distrito Federal, partiendo del reconocimiento de la legitimidad del Jefe de Gobierno, lo cual sólo se lograría eligiéndolo de forma democrática (votación universal, secreta y directa). Por su parte, la Asamblea de Representantes cuyas facultades la limitaban a un órgano de consulta y gestión de la ciudadanía se transformó en un órgano legislativo –de ARDF pasó a ser ALDF– aumentando sus funciones de gobierno. En cuanto a las demarcaciones territoriales, también conocidas como delegaciones políticas, se estableció que sus titulares se elegirían a partir del año 2000 de manera universal, secreta y directa. De tal manera que, los cambios que introdujo la reforma del 96 modificaron la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal restituyendo, por un lado los derechos políticos a los habitantes de la capital para elegir a sus propias autoridades, pero por otra parte dejaba pendiente asuntos relacionados con los mecanismos sustitutos de los Consejo ciudadanos creados en 1993 y desaparecidos en 1996,⁶⁷ debido a su fracaso como medios de participación ciudadana.

Con la reforma de 1998 se creó una nueva Ley de participación ciudadana la cual responsabilizaba a los Comités Vecinales como las principales instancias de representación de la ciudadanía, dotándolas de la posibilidad de recurrir a instrumentos de democracia directa, tales como el referéndum, el plebiscito, la consulta pública, etc. Asimismo, con esta reforma se creó el primer órgano electoral de carácter local: el

67 Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IISUNAM, 1998, pp. 123-139.

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).⁶⁸

Así pues, las transformaciones políticas del Distrito Federal han estado determinadas por un arreglo político federal que finalmente es lo que ha prevalecido en las sucesivas reformas. La capital, al ser asiento de los poderes federales se ha mantenido como un territorio de excepción en donde las facultades de las autoridades locales son una mezcla de atribuciones ejercidas por un estado pero sin ser uno de ellos. De tal suerte que las modificaciones resultan ser cambios condicionados que caracterizan al régimen "dual" del Distrito Federal. Lo que se debe de buscar es la institucionalización de una estructura fuerte y autónoma para enfrentar el reto de gobernar a la entidad más importante de la federación, pues lo que se ha logrado con estas reformas inconclusas es ceñirlo con reglas que debilitan su conducción sometiéndolo a través de atribuciones claves a los poderes federales.

68 Respecto al surgimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal véase a Mirón, Rosa María, "El código Electoral del Distrito Federal: ¿legislación a la medida?", en Jacqueline Peschard, *El federalismo electoral en México*, México, UNAM, 2008, p. 264.

Capítulo III. El fortalecimiento del régimen del Distrito Federal en el marco federalista

3.1 La complejidad de la autonomía en el Distrito Federal

La autonomía es una pieza clave para el efectivo ejercicio de un gobierno democrático.⁶⁹ Esta puede definirse simplemente como la libertad que se goza, pero lo cierto es que es mucho más compleja, debido a que en el mundo real no existe la autonomía total en la toma de decisiones ni por ende un gobierno democrático puro, no obstante a menudo se buscan los medios que contribuyan a su fortalecimiento.

En el Distrito Federal las sucesivas reformas jurídico-políticas a su organización han tenido como propósito la creación de instrumentos y espacios para una conducción autónoma y democrática de la entidad, sin embargo ha sido insuficiente lo que se ha realizado para consolidarla. La consolidación del régimen de la ciudad no supone la conversión de esta en un estado soberano, dado que ninguno de los estados fundadores de la federación es solemnemente soberano, sino entidades federativas con la suficiente autonomía en lo concerniente a su régimen interior.

Así, al referirnos a dicha consolidación hacemos hincapié al fortalecimiento, al acrecentamiento, al goce de más facultades de gobierno en la ciudad capital, la cual

⁶⁹ La autonomía, reconocida dentro del marco jurídico-político de un Estado nacional, supone fundamentalmente el establecimiento de un sistema que posibilite la aplicación del derecho a la libre determinación en función de mecanismos propios de autogestión. Esto no significa de ninguna manera que un régimen autonómico tenga que desligarse del Estado, dado que dicho ejercicio está supeditado a la constitución general, la cual reconoce y permite la autonomía. Véase a Gilberto López y Rivas. *Autonomías: Democracia o contrainsurgencia*. México, Era, 2004, p. 169. Respecto a la eficiencia como la eficacia cuyos aspectos cobran importancia en la estabilidad de un gobierno democrático, diremos que una acción es *efectiva* cuando el fin específico deseado se consigue. Cuando las consecuencias no buscadas no tienen importancia, la acción es *eficiente*. Dado que, a veces sucede que el fin buscado no se consigue, pero las consecuencias no buscadas satisfacen deseos o motivos que no son la causa de la acción. Consideremos entonces esta acción como eficiente, pero no efectiva. Véase a Juan Linz. *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987.

desde la constitución de 1857 se le reconoció el carácter de entidad integrante de la federación, siendo actualmente corroborado por el artículo 43 constitucional quien enumera las treinta y dos entidades que conforman a la federación en la que se nombra al Distrito Federal como parte de esta.⁷⁰

No obstante, a pesar de eso, se le siguen negando las facultades suficientes para autogobernarse –las circunstancias van desde las jurídicas, políticas, económicas, hasta las que señalan a la ciudad como asiento de los poderes federales– estableciendo disposiciones "especiales" que sólo han contribuido a acrecentar el capital político del gobierno dual. Por ello, una vez que se ha iniciado la existencia de una autonomía, resulta conveniente fortalecerla con el objetivo de afianzar un gobierno sustentado en una estructura democrática.

Una estructura democrática es mucho más que un sistema de elecciones, libres, equitativas y competitivas. El contenido sustantivo de ésta se encuentra en la libertad de la ciudadanía a la hora de deliberar –directamente o mediante sus representantes– sobre la toma de decisiones que los beneficiaran o perjudicaran. En esta estructura la existencia de derechos plenos e iguales a los que gozan el resto de las entidades deben ser garantizados, aunque por el momento, en el plano local, estos derechos solo en algunos casos han logrado instituirse, cediendo gradualmente a los ciudadanos libertad de preferencias y opciones entre las que resalta: elegir a sus representantes. La representación vista desde la óptica democrática, más viable, es la que posibilita en una sociedad la gobernabilidad y la eficiencia en la toma de decisiones. Esta afirmación

⁷⁰ Véase artículo 43 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 164ª. ed., México, Porrúa, 2011, p. 89.

supone entonces que, bajo la estructura de una democracia representativa corresponde a los representantes, promover y proteger el goce de libertades políticas las cuales una vez ejercidas por los ciudadanos influirán en el gobierno en la búsqueda de decisiones que beneficien a la sociedad, pues esta requiere cada vez de mayor autonomía entre los elementos que la integran, es decir, los individuos y sus autoridades deben funcionar como unidades confiables y autorreguladores en el ejercicio de gobernar.⁷¹

Consiguientemente, en el Distrito Federal, la cuestión de equilibrar el desajuste entre autonomía y democracia, depende por un lado de la voluntad de nuestros políticos lo cual resta credibilidad al saber que el éxito de los puntos "finos"⁷² de una próxima reforma están sujetos a una correlación de fuerzas e intercambios de "favores" partidarios que para nada favorecen el fortalecimiento de nuestra democracia. Como ya hemos señalado la consolidación de ésta supone el aumento de atribuciones a los órganos locales que la representan (Ejecutivo y Legislativo), de modo que si los que integran a estos mismos órganos –a nivel federal– se enfocaran en deliberar y acordar sobre lo que mejor conviene a los capitalinos, y no a sus intereses partidistas o individuales, se lograría el objetivo único aquí planteado: la autonomía del régimen local. Así, una vez obtenidas las facultades indispensables de gobierno les será más factible a los órganos locales organizar una estructura en la que ciudadanos y autoridades gobiernen juntos la entidad.

71 Alberto Melucci. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, COLMEX, 1999, p. 15.

72 Sobre el debate de una próxima reforma al gobierno del Distrito Federal los legisladores se limitan a discutir lo que no ha podido ser resuelto en las sucesivas reformas, lo que ha originado un carácter de reformas inconclusas; nos referimos a un nuevo acuerdo político-institucional que consolide un gobierno autónomo en el Distrito Federal.

Por otro lado, aunado a los desafíos que ciñen la autonomía de la Ciudad de México, encontramos que la forma de gobierno federal que se adoptó en México sigue estando arraigada a un centralismo que impide el fortalecimiento del régimen local. Continuar descentralizando el Estado mexicano es otra vía que posibilitará la consolidación del gobierno autónomo y democrático en la Ciudad de México.

3.2 Un gobierno local autónomo desde el marco del sistema federal

La teoría federalista supone la delegación de poderes a las entes integrantes mediante un pacto defensivo en busca de un poder nacional compartido y plasmado en una constitución general. Además de:

fórmulas para desconcentrar la administración, transferir el uso de facultades, recursos y programas del nivel central o federal al local, estatal y municipal. Se vincula con el propósito de acercar las decisiones y la prestación de los servicios al nivel de organización que por su escala optimice sus rendimientos [...] de esta manera el gobierno federal transfiere al local o estatal o devuelve a la sociedad facultades, recursos y ámbitos de actividad.⁷³

Es evidente entonces que un régimen federal no debe limitarse a un sistema de reparto de competencias públicas entre los diferentes niveles de gobierno, noción clásica y legal, sino a una forma de gobierno más incluyente que responda a las necesidades de una sociedad en expansión y modernización que demanda ampliar los procesos democráticos, una más eficiente prestación de los servicios públicos, un justo reparto de la riqueza y mejorar el equilibrio entre sociedad y gobierno. No obstante, la dificultad que surge para realizar esta noción radica precisamente en el contexto en el que se adoptó el federalismo en nuestro país, pues en México si bien surgió de un pacto

⁷³ Roberto Ortega. *Federalismo y municipio*. México, FCE, 1994, p. 9.

formalizado en una constitución general en la que los estados delegaran poderes al gobierno central, en la realidad fue el poder unitario del gobierno nacional el que delegó competencias hacia los estados recién creados después de que México proclamó su independencia.⁷⁴ Ante una inminente disgregación del territorio, incentivada por su nueva vida independiente, el federalismo se presentó como solución política para darle estabilidad al recién creado Estado. De ahí que, a diferencia de otros federalismos –estadounidense o europeo– el mexicano no solo se enfrentó a la disyuntiva de gobernar a estados, sino también a cohesionar a un multiculturalismo de habitantes que carecían de una concientización de identidad nacional.⁷⁵ Esto fue un complejo desafío para la nueva forma de gobierno que radicaba en mantener unido un territorio heterogéneo, lo cual aceleró el surgimiento de un régimen –en teoría– federal, pero que en la práctica resultó ser centralista.

Así, el centralismo emergió por la carencia de un sistema federal fuerte cuyo resultado se observó en la concentración y centralización del poder en la figura del presidente el que a su vez se sustentó en el dominio de un partido hegemónico para su consecución.⁷⁶ De tal suerte que el área geográfica elegida por derecho de antigüedad para dicha operación fue el Distrito Federal. La centralización como la concentración en este territorio tiene profundas raíces históricas –dado que la concentración inicial de la población y la centralización del poder político y económico en este espacio específico

74 Mauricio Merino. *Gobierno local, poder nacional. México*, COLMEX, 1998, p. 29.

75 *Ibíd*em, p.37

76 El atributo principal de un gobierno federal es ser un simple mandatario y estar siempre subordinado a la constitución general, pues esta es la que reúne el acuerdo y las condiciones sin las cuales no pueden subsistir ni la sociedad ni el individuo. De no ser así el gobierno volvería a centralizarse y se preponderaría; en lugar de circunscribirse a un servicio especial, tendría a absorber toda la actividad y toda iniciativa. Proudhon, *Op. cit.*, p. 63.

fue lo que estimuló a estos procesos para que se desarrollaran y se arraigaran—⁷⁷ sin embargo, para los propósitos de esta investigación que son el análisis de los aspectos de autonomía y democracia, no profundizaremos en los más diversos aspectos de la concentración económica, sino más bien lo que nos atañe es la búsqueda y la exposición de lo que habrá de ser un régimen más autónomo y democrático al interior de la entidad sede de los Poderes de la Unión.

De modo que, siendo México un país caracterizado por un sistema federal centralizado existe la suficiente evidencia para señalar al centralismo como una condición obstaculizante al fortalecimiento del gobierno local.⁷⁸ No obstante, resulta paradójico referirnos al centralismo como la principal causa de la fuerte concentración de oportunidades de desarrollo que ha favorecido a la ciudad colocándola por encima de otras regiones, pero que al mismo tiempo hayamos en ella a la mayor población activa políticamente hablando que merece una eficiente organización de gobierno.

De tal suerte que si uno de los impedimentos para fortalecer el régimen del Distrito es la centralización política, por qué no continuar descentralizando, partiendo de que ésta considera que algunas de las funciones del gobierno son mejor resueltas desde lo local y otras son inherentes y mejor manejadas por lo federal.⁷⁹ La disyuntiva que surgió —y

77 Véase a Lorenzo Meyer, "Un tema añejo siempre actual: El centro y las regiones en la historia mexicana" en Blanca Torres (compiladora). *Descentralización y democracia en México*. México, COLMEX, 1986, pp. 23-32.

78 El gobierno federal ha concentrado facultades, capacidades y recursos a tal grado que ha limitado el desarrollo de los gobiernos locales. Su capacidad de impulsar el desarrollo y el bienestar de las localidades hoy encuentran muchas limitaciones. Para una explicación más detallada consúltese a Victoria E. Rodríguez. *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México, FCE, 1999,

79 La existencia de autoridades federales y locales en una misma entidad no es sinónimo de cercenamiento y convergencia entre ellas, ya que esta experiencia no es exclusiva de la Ciudad de México, pues en otras ciudades conviven pacíficamente autoridades federales y locales, cumpliendo cada una de ellas con sus atribuciones.

que ha mantenido al Distrito Federal en una semiautonomía— es, qué seguir descentralizando y qué no (ya que prácticamente las atribuciones a descentralizar son las que le darían a la ciudad la categoría de entidad autónoma).⁸⁰ A menudo se dice que la solución al centralismo es la descentralización, pero esta es compleja debido a que debe de entenderse como un proceso antes que un objetivo final logrado plenamente en determinado tiempo. Una serie de medidas que se aplican para eliminar o por lo menos reducir el exceso de concentración y eficientizar las responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno. Además supone modificaciones legales que permitan generar una institucionalidad local fuerte, una redistribución de facultades, competencias y recursos que no solo beneficien lo institucional sin involucrar simultáneamente la base social, ya que de no ser así no se reforzaría a la sociedad, sino al centralismo que se pretende combatir. Por ello se debe de iniciar por aquellas materias que permitan, por la proximidad del ciudadano, dar respuestas rápidas a las necesidades urgentes. Con esto no hacemos énfasis en que dichas respuestas sean solamente de coyuntura y respondan a las necesidades del momento, sino que una vez ya institucionalizadas estimulen la creación de condiciones para que su implementación sea eficaz y accesible para la ciudadanía en todo momento. Ahora bien, descentralizar no es lo mismo que desconcentrar, esta confusión con frecuencia complica el entendimiento de estos conceptos. Aunque la desconcentración es una forma de

80 La autonomía tiene que ver mucho con la descentralización, pues esta implica el reconocimiento de capacidades locales e implica transferencias de poder y de recursos. Al mismo tiempo supone el reconocimiento de un sujeto capaz de asumir la gestión de intereses colectivos, el cual está dotado a la vez de personalidad sociocultural y político-administrativa. Así, una vez teniendo un conjunto de competencias y recursos podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad. Véase a José Octavio Acosta, "Descentralización, democracia y gobiernos locales" en Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trillo (coordinadores). *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México. ¿cómo y hacia dónde vamos?* México, Porrúa, p. 92.

descentralización, esta se caracteriza por ser administrativa en la cual el gobierno "delega algunas de sus funciones en niveles más bajos de la pirámide burocrática pero dentro de los mismos organismos o ministerios gubernamentales. En otros casos se crean organismos especiales localizados fuera de la estructura burocrática central",⁸¹ pero en cuya organización el gobierno sigue incidiendo en las decisiones. Por su parte la descentralización "significa que el gobierno central transfiere el poder y la autoridad a otras instituciones o a los gobiernos locales, para que estos, de acuerdo con las necesidades locales específicas, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los lleven a cabo y los evalúen".⁸²

Así, una vez acotada y aclarada la diferenciación entre estos dos procesos, toca mencionar la existencia de diferentes tipologías respecto a la descentralización. Estas van desde la política, económica, social, espacial, hasta la administrativa. Sin embargo, para los fines de este trabajo sólo nos enfocaremos en la política, la cual "se equipara a la democratización, a la participación ciudadana y al gobierno representativo. En esencia, otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones".⁸³ Este proceso en el Distrito Federal se inició con las consecutivas reformas, no obstante la ceñida autonomía emergida de

81 Consúltese a Enrique Cabrero, "La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional" en Enrique Cabrero. *Las políticas descentralizadoras en México (1983- 1993). Logros y desencantos*. México, CIDE, 1998, p. 18.

82 *Ibíd*em, p. 19.

83 La democracia requiere de la descentralización pero no toda descentralización es democrática; en este sentido la democratización implica ampliación del campo de los derechos y libertades, una progresiva incorporación de los sectores excluidos a las instituciones representativas y un mayor control popular sobre la actuación de la administración pública. Véase a Victoria E. Rodríguez. *La descentralización en México. De la reforma municipal a la solidaridad y el nuevo federalismo*. México, FCE, 1999, p.

estos cambios ha impedido que los órganos de gobierno ejerzan completamente su responsabilidad de representación, pues sólo se les dotó de determinadas atribuciones que restringidamente promueven la generación de medidas que asumen fortalecer la organización local. En otras palabras, al delegarse algunas facultades desde las autoridades federales a los órganos locales se optó por una tibia transferencia de poder y autoridad cuyo sustento parte del supuesto de que dichas atribuciones son las que necesita la estructura jurídico-política del Distrito Federal para operar. Sin embargo, resalta la singularidad de este último al encontrar que su democratización se produjo desde la ciudadanía, es decir, de abajo hacia arriba revelando un dinamismo local como el emprendedor de la organización democrática, la cual restó atribuciones a lo federal para instituir y ofrecer un mejor ejercicio de gobierno a sus habitantes. Esto nos induce a señalar la relevancia de las autoridades locales como defensoras y representadoras de los intereses locales. Contrario a esto, el argumento que se mantiene para impedir la consolidación de un régimen democrático en la entidad, pasa por alto el principio de autonomía, el cual es indispensable para todo régimen que realiza sus funciones democráticamente. Al mismo tiempo se señala al Distrito Federal como territorio imprescindible de armonía y predominio del gobierno central ante cualquiera de sus partes. Esta postura federalista decimonónica no es compatible frente a un federalismo fuerte cuya base contempla los frecuentes cambios que genera la modernidad en la sociedad. Los debates que se han sostenido respecto a la conveniencia o no de otorgar mayor autonomía a las ciudades capitales en países que optaron por un sistema de gobierno federal lo han resuelto más allá de circunstancias políticas, jurídicas o económicas. Por ejemplo:

en Argentina, la Capital Federal es una gran ciudad gobernada por una municipalidad que, hasta 1995, estaba en manos de un Intendente designado por el Presidente de la República y que actualmente es electo por la ciudadanía, al igual que los miembros del Consejo Deliberante [...] con las recientes reformas le correspondió a una Asamblea Constituyente la elaboración de la Constitución local, que rige la vida de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En Brasil, en cambio, la Capital se trasladó a fines de los años cincuenta de la Ciudad de Río de Janeiro a Brasilia, una nueva ciudad que es asiento del gobierno federal y cuya máxima autoridad, el gobernador, es electo por la ciudadanía.⁸⁴

La Ciudad de México actualmente se encuentra en una situación muy parecida a la que estuvo la ciudad capital de Argentina, sin embargo parece ser que en el caso de la primera la decisión que termine por dotarla de autonomía ha cobrado tal importancia que los debates respecto a esta concluyen polarizados sin llegar a un acuerdo común. Frente a esta circunstancia es necesario recordar que si se quiere fortalecer al federalismo se debe de considerar a este como una forma de gobierno dinámica con fuerte capacidad de transformación y de adecuación en los momentos de tensión así como de colaboración con el único objetivo de mejorar el desenvolvimiento de las partes que lo integran.⁸⁵

Dotar de autonomía al Distrito Federal implica una decisión que afectará no sólo a la Ciudad de México sino a todo el país dado que la medida reforzará el federalismo, pues el existente aún sigue sin garantizar una adecuada gobernabilidad en el territorio debido a que no ha sido capaz de proyectar a las entidades y municipios alternativas institucionales amplias que cumplan con el propósito de hacer efectiva la relación y

84 Alicia Ziccardi, "La reforma al gobierno del Distrito Federal", en José F. Fernández et al., *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001, p. 77.

85 Marcelo Carmagnani (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*. México, COLMEX, 1993, p. 10

representación de las partes que integran al gobierno general. De ahí que esta decisión dependa de la disposición que tengan las fuerzas políticas –en el Distrito Federal, Congreso de la Unión y Congresos estatales– para reconocer la autenticidad de la ciudad como entidad federativa, ya que de las que conforman a la federación sólo el Distrito Federal carece de autonomía en su organización. Su estructura de gobierno se ha venido discutiendo, sin embargo es momento de hacer efectivo el fortalecimiento de su régimen para cuyo objetivo se tendrá que dejar de lado los intereses grupales o partidistas ajenos al tema que son los que han impedido esta realización.

3.3 Un régimen democrático incluyente

La representación es hoy en día la función a la que se atribuye la mayor legitimidad debido a que este ejercicio tiene como uno de sus ejes promover la participación de la sociedad en la vida democrática. Sin embargo, actualmente somos espectadores de una redefinición de dicha función a la que parece preocuparle más los factores sociales que dan como resultado la gobernabilidad,⁸⁶ olvidándose de uno de sus principales objetivos: la inclusión de la ciudadanía en el ejercicio de gobernar. En esta secuencia, y como lo hemos señalado en apartados anteriores, nos pronunciamos por una estructura en la que los ciudadanos participen activamente a través de medios que contribuyan a mejorar la representación y, con ello la organización del gobierno local.

De ahí que, una vez instaurado el nuevo gobierno democrático en la Ciudad de México –después de seis décadas de autoritarismo y paternalismo en el que el ciudadano fue

86 Silvia Gómez Tagle, "Los partidos y los sistemas de partidos: mecanismos de representación", en José Luis Calva (coord.) *Democracia y gobernabilidad*. México, UNAM, 2007, pp. 96-101.

rebajado a receptor de política social– una de las prioridades ha sido redimensionar el concepto de lo público como espacio de participación colectiva con el objetivo de lograr una organización en la que ciudadanos y autoridades gobiernen juntos la entidad.

A partir del reconocimiento de este contexto se aspiró a rediseñar un sistema de participación ciudadana que permitiera su institucionalización y cumpliera los propósitos básicos de redistribución y descentralización del poder desde las estructuras de gobierno hacia la ciudadanía al conferirle un carácter más activo.⁸⁷

En esta temática –surgida de la reforma al Estatuto de Gobierno en 1998– tomamos como referente la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), la cual introdujo novedosos cambios en la materia.⁸⁸ Las posteriores modificaciones respecto a la inclusión de la sociedad en el gobierno aún no terminan, dado que van acorde a su funcionamiento y mejoramiento, sin embargo para los fines de este apartado recurrimos a los más recientes (2010-2011),⁸⁹ los cuales consideran las siguientes formas de participación y representación en el ámbito local. El plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración vecinal, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del Jefe delegacional, y la asamblea ciudadana, son figuras contenidas en la Ley como instrumentos de participación. En un segundo apartado encontramos a los Comités Ciudadanos y Consejos Ciudadanos –definidos previo a los más recientes

87 Rocío Lombera y Milagros Cabrera, "Rediseño institucional de la participación y concertación ciudadanas; base teórica, conceptual y metodológica", en Silvia Bolos (coord.) *Participación y espacio público*. México, UACM, 2003, p. 180.

88 Esquivel Solís Edgar, "La Ley de participación ciudadana: ¿corresponsabilidad o cooperación?", en: *Ensayos*. México, IEDF, 2003, p. 109.

89 <http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/legislacion/ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-federal>

cambios como Comités vecinales y Consejos de los pueblos— como órganos de representación ciudadana.⁹⁰

De estas trece formas de inclusión de la ciudadanía, las primeras once son figuras no permanentes y las últimas dos (comités vecinales y consejos de los pueblos), son consideradas instrumentos permanentes.⁹¹ Ahora bien, de las once formas no permanentes, las primeras cuatro son las más relevantes, debido a que se consideran figuras clave de una democracia directa.⁹²

El plebiscito, según el artículo 12 contenido en el título tercero de la LPCDF, es un mecanismo mediante el cual el Jefe de Gobierno puede consultar a la ciudadanía acerca de actos o decisiones trascendentes para la vida política del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno puede iniciar el plebiscito, o bien el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón, pueden solicitarle que convoque (el 0.5% del electorado es igual a 32.5 mil firmas). El resultado es de carácter obligatorio, y sólo podrá realizarse un plebiscito por año debido al costo financiero que este implica, además en años de elección local o federal no será posible recurrir a esta figura de participación.

El referéndum es la figura consultiva a través de la cual la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede preguntar a la ciudadanía en torno a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes (artículo 23). La ALDF es quien decide la

90 www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html

91 La Ley de Participación Ciudadana puede ser dividida en dos grandes apartados: 1. las formas no permanentes; y 2. las formas permanentes de participación democrática. Véase a Sergio Zermeño, "La participación ciudadana en el Distrito Federal (La normatividad y sus resultados)", en Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coord.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México, UACM, 2006, p. 154.

92 Para ver a detalle el contenido de estas figuras o formas de participación consúltese la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en: <http://www.prosoc.df.gob.mx/noticias/pdf/leypartcdf.pdf>

convocatoria de dicha figura por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, cuando lo soliciten varios diputados o bien el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón. En esta figura aplican las mismas restricciones que en el caso del plebiscito, no obstante a diferencia de este último, los resultados del referéndum no son de carácter vinculatorio, es decir, no es obligatorio para la Asamblea, dado que "sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante" (artículo 32).

La figura de *iniciativa popular*, prevista en el artículo 34, es un instrumento mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la ALDF, "proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponden a ésta expedir". El requisito indispensable para echar mano de este mecanismo es que la iniciativa sea respaldada por un mínimo de 0.5% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

La consulta ciudadana, estipulada en el artículo 42, "es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal". Los resultados de dicha consulta no son de carácter vinculatorio.

En lo que se refiere a las formas permanentes de participación encontramos a los *Comités ciudadanos y Consejos ciudadanos*. El primero es "el órgano de representación ciudadana de la Unidad Territorial. En cada unidad se elegirá un Comité conformado por nueve integrantes. La representación será honorífica y el tiempo de duración de los

integrantes del Comité será de tres años” (artículo 86). Las funciones de los comités serán: “Representar los intereses colectivos de las y los habitantes de la Unidad Territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su Unidad; instrumentar las decisiones de la Asamblea Ciudadana; elaborar, y proponer programas y proyectos de desarrollo comunitario en su ámbito territorial; coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente; participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad territorial, que deberán ser aprobados por la Asamblea Ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, entre otras funciones” (artículo 88). Los Comités serán electos por voto universal y secreto cada tres años, en cuyo proceso no podrán participar ni partidos ni funcionarios de gobierno en su conformación.

En esta misma línea de trabajo aparecen los *Consejos Ciudadanos* como “instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. El Consejo Ciudadano se integrará con el coordinador interno de cada uno de los Comités Ciudadanos existentes en la Demarcación Territorial. Para el mejor funcionamiento y operación del Consejo Ciudadano, se conformarán equipos de trabajo por tema y/o territorio, considerando, al efecto, la división territorial de cada una de las delegaciones políticas. El Consejo sesionará públicamente al menos dos veces al año y de manera extraordinaria en caso de emergencia, desastre natural o eminente riesgo social”

(artículos 126-130).

Ahora bien, ¿por qué hablar de las formas de participación y representación en el Distrito Federal?: si la intención de esta investigación es analizar la mayor autonomía posible a los órganos de gobierno local para que incidan en la consolidación de la democracia. Bien, ante la eventual decadencia o crisis de los sistemas democráticos ha sido necesario recurrir a medios que contribuyan a complementar y articular mejor las decisiones en esta forma de gobierno.⁹³ Su fortalecimiento es lo que nos lleva a afirmar que: un verdadero ejercicio debe subrayar la importancia de la participación ciudadana en el mayor número de espacios de decisión posibles que cumplan con incluir eficientemente a la ciudadanía. Después de todo, la finalidad que se persigue es el de realizar el principio de autonomía política en cuya noción se sustenta la democracia y que se traduce en que los ciudadanos deben involucrarse en el diseño, desarrollo y resultado de su gobierno.⁹⁴ De ahí que, los instrumentos precisados en la LPCDF sean los encargados de incentivar la participación y representación de la ciudadanía en la entidad –aunque no siempre con los resultados esperados por razonamientos y acusaciones respecto a su relación con fines políticos que terminan por restarle credibilidad– estos aproximan al gobierno de la ciudad a una democracia participativa. Antes bien, cuando se hace referencia a una democracia participativa o directa, sin duda las primeras cuatro formas de participación descritas arriba caracterizan esta forma de gobierno. Sin embargo, es oportuno recordar que actualmente la democracia

93 Joan Font. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel, 2001, pp. 13-30.

94 Fernando Pindado Sánchez. *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona, Ediciones del Serbal, 2000.

directa, estrictamente hablando no existe, lo que sí existe es la intención de desarrollar instrumentos que incentiven la cultura política democrática con el objetivo de intensificar la participación ciudadana como contrapeso a la facultad que tienen las élites políticas de tomar decisiones públicas. Pues, con el tiempo hemos venido constatando que no es suficiente con votar por aquellos que nos representan y toman decisiones, dado que una vez que se les elige acrecientan el distanciamiento respecto a los representados. Y siendo realistas nos atrevemos a decir que la principal deficiencia de la representación es justamente que justifica –operativa y empíricamente– la inclusión de los representados cuando la experiencia demuestra que son poco los incentivos puestos en marcha para que los representados participen en la toma de decisiones o establezcan la agenda política; ellos ni generan los temas a tratar ni eligen las políticas,⁹⁵ puesto que son los representantes los que consideran los intereses de los primeros y deciden cuales habrán de ser relevantes políticamente hablando.

Así que, al tratarse de la efectiva inclusión de los ciudadanos, nos remite a considerar su naturaleza la cual está estrechamente relacionada con el Estado, siendo este quien dota de derechos y obligaciones a los individuos que se supone toman parte en los asuntos públicos, cuando lo que sucede es que es utilizada como un medio con fines políticos, limitando de esta manera su ámbito de acción, es decir, la visión de la inclusión ciudadana se sigue buscando aún como apoyo para alcanzar fines partidistas y clientelares. Para ejemplificarlo, el 24 de octubre de 2010 se llevó a cabo la más reciente elección de Comités vecinales y Consejos de los pueblos, cuyo proceso enfatizaba (como lo marca la Ley), en una participación de vecinos, no de partidos

95 Jean L. Cohen y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. México, FCE, 2000, p.24

políticos, en donde dichos órganos de representación se supone estarían integrados por personas comprometidas con la comunidad, no con servidores públicos y mejor aún los Comités y Consejos (según el artículo 88) servirán para que los vecinos de las colonias y pueblos puedan proponer y exigir obras y servicios públicos a las autoridades locales. El resultado de dicho proceso fue una raquítica participación de los ciudadanos defechos que demostró a la autoridad competente –el Instituto Electoral del Distrito Federal– que dichos medios de representación aún carecen de credibilidad por su desfavorable tendencia a politizarse.⁹⁶ En el proceso se observó la intervención de los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD),⁹⁷ puesto que las *fórmulas* que integraban los Comités y Consejos estaban conformadas por personas no comprometidas con la comunidad sino con sus respectivos partidos políticos e incluso se pudo observar la influencia de servidores públicos ex ante a los comicios haciendo proselitismo por determinada *fórmula* a un partido. Esto nos lleva afirmar que las élites en el poder siguen apostando a la disyuntiva de apropiarse de la dirección de las acciones ciudadanas, de manera que no se le salgan de las manos, o bien dejan que se desenvuelvan únicamente dentro de cauces institucionales poco efectivos. El problema con esta última salida es, precisamente, que los cambios a la legislación electoral son expresión de intereses coyunturales de la fracción legislativa dominante en el Distrito Federal. Esto explica la limitada capacidad de maniobra del IEDF, lo que imposibilita el

96 Sólo participó el 8.9% de capitalinos en la elección vecinal. Consúltese: <http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es06.php?cadena=content/es/0606.php>

97 Quintero y Raúl Llanos, "Abstencionismo y denuncias de anomalías marcan la elección vecinal" *La Jornada*, lunes 25 de octubre de 2010, p, 41.

sano desarrollo de la participación originando que esta se vuelva caótica o politizada.⁹⁸

Por ello, consideramos que la reglamentación y transparencia de los procedimientos, la equidad en las condiciones, la profesionalización de las autoridades electorales y la ciudadanización de los funcionarios de casilla, es uno de los caminos a seguir para generar certeza, confianza y credibilidad en los comicios. En definitiva, la más reciente elección e integración de Comités vecinales y Consejos de los pueblos no ha logrado una verdadera inclusión de la ciudadanía en la formulación y desarrollo de políticas públicas, pues desde su surgimiento la participación se ha realizado en forma poco democrática y subordinada a los intereses partidistas de grupos en el poder.

En lo que respecta al análisis de los instrumentos de participación ciudadana que se han desarrollado y practicado en la Ciudad de México, cabe señalar, ¿Cuáles de estos han logrado los objetivos que se propusieron teniendo como referente la inclusión efectiva de la ciudadanía en el éxito de las políticas públicas empleadas?

Los instrumentos de participación son medios utilizados en un gobierno para acercarlo al ideal de una democracia participativa o directa, la cual en el régimen del Distrito Federal aún no se arraiga, dado que prevalece la forma representativa. Para ello falta una nueva cultura política que incentive la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. Aún con todo esto, la dificultad que encontramos es que las medidas encaminadas a promover la participación, generalmente, terminan dependiendo de lo político que resta confianza a cualquier asociativismo. Frente a esto es indudable la necesidad de recurrir a la complementación de los instrumentos contenidos en la LPCDF de manera que enmienden las deficiencias para mejorar su ejercicio. Por lo que,

98 Mirón, Op cit., p.13.

insistimos en que se legisle en ellos para cambiar las formas tradicionales de representar a la población, nos referimos al poco interés que demuestran los funcionarios, técnicos y políticos para dialogar y tomar decisiones conjuntamente con la población.

Cuando mencionamos que es relevante complementar los mecanismos, hacemos hincapié a que estos deben ser constantemente empleados y cuyos resultados –en su mayoría, no nada más el plebiscito– tendrían que ser de carácter vinculatorio para las autoridades. De los instrumentos de participación que se han normado en el Distrito Federal (plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta ciudadana, colaboración vecinal, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, recorridos del Jefe delegacional, etc.), sólo el plebiscito ha sido el mecanismo usado con mayor frecuencia y se ha recurrido a este sólo para legitimar decisiones previamente tomadas, o para ejercer presión (como sucedió con el plebiscito de 1999).⁹⁹

Así pues, el entramado institucional que conlleva a procedimientos para la toma de decisiones supone la existencia de un sistema autosuficiente y especializado para que las resoluciones de gobierno ejerzan responsablemente sus funciones. Razón por la cual, la todavía en construcción democracia representativa una vez que interrumpió el prolongado dominio autoritario se enfrenta a la disyuntiva que como idea moderna de representación política requiere ampliaciones sustantivas para que los procesos decisorios sean eficientes y acorde a las exigencias de los representados. Recuérdese

⁹⁹ Las veces que se ha convocado a plebiscito abarcan las siguientes fechas: mayo de 1999, enero de 2001 y septiembre de 2002. Véase a Zermeño, Op. cit., p. 156.

que esta fue posible en la ciudad gracias al caudal de modalidades de participación de diversos sectores de la sociedad, los cuales alcanzaron logros muy significativos como fue; la institucionalización de la misma. Por lo que corresponde al nuevo edificio institucional, es preciso reconocer el riesgo que implicaría la baja o nula participación y representación de aquellos que dieron origen a su existencia. La plena vigencia de los derechos a los capitalinos y una precisa definición de autonomía en el régimen local son disposiciones que fortalecerán el desarrollo de la democracia en la entidad. Los logros alcanzados a través de las reformas han contribuido a la consecución de la democracia, empero estos aún son precarios en diseño y funcionalidad, debido a los cambiantes ritmos de vida de los habitantes y a la carencia de atribuciones indispensables que los órganos de gobierno –elegidos democráticamente– deben tener para diseñar reglas que respondan eficientemente a las demandas y necesidades de la compleja sociedad capitalina.

3.4 Aspectos de la representación que impiden el fortalecimiento de la democracia

3.4.1 Representación política federal

La democracia es una práctica de gobierno que arrastra una variedad de significados. La concepción más acorde a su realización es aquella que la define como un sistema ideal, al cual se puede uno acercar pero no alcanzar.¹⁰⁰

A menudo se dice que en el ámbito local es donde más se puede acercar al ideal de gobierno democrático –por la proximidad a los habitantes– pero lo cierto es que aún ahí es difícil lograr una estructura de gobierno participativa. Frente a esto la fórmula que se presenta como sucesora de la participación es la representación debido a que la primera:

hace imposible la participación directa de todos los miembros en todas las decisiones colectivas por dos razones esenciales: la imposibilidad logística de hacerlo (imposibilidad de reunión y deliberación de todos los ciudadanos) y la ausencia de conocimientos especializados de los mismos ciudadanos para tomar decisiones técnicas. La gobernabilidad, la oportunidad y la eficacia en la toma de decisiones exige reducir dramáticamente el número de quienes tomarán las decisiones.¹⁰¹

Un gobierno representativo se puede identificar por cuatro principios que más o menos son conocidos. Estos son: a) los gobernantes tienen que ser elegidos o nombrados por los gobernados en intervalos regulares, b) los representantes conservan un cierto grado de autonomía respecto de los deseos del electorado, c) los que son representados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan, y por último d) las decisiones públicas en la representación emergen como

100 Rafael Aranda Vollmer. *Poliarquías Urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México, IFE, 2004, p. 13.

101 José Antonio Crespo, "La decreciente representatividad partidista" en José Luis Calva (Coord.) *Democracia y gobernabilidad*. México, Porrúa, 2007, p. 83.

resultado de un proceso deliberativo.¹⁰²

Sin embargo, estos principios no definen al sistema representativo como la mejor forma de gobierno, ya que esta se sustenta en el sufragio, el cual no garantiza una intermediación óptima entre representantes y representados, que de hecho una vez pasado el proceso electoral las distancias entre ambos suelen acrecentarse.¹⁰³ Para ello se han creado e incorporado mecanismos que contribuyen a acrecentar la inclusión de la sociedad en la eficiencia del gobierno.

En la capital habitan poco más de 8 millones de habitantes de los cuales se encuentra un total de 7 348 290 electores,¹⁰⁴ que como ciudadanos requieren se les represente de manera local y autónoma. Al referirnos a lo local no enfatizamos exclusivamente al municipio,¹⁰⁵ sino también a ciudades con complejas estructuras de gobierno, como lo es la Ciudad de México. En este sentido la ciudad se convierte en el lugar ideal en el que se encuentra el territorio más fértil para el desenvolvimiento de un proceso democrático más participativo,¹⁰⁶ dado que sus cualidades de centro de poder político

102 Bernard Manin. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza, 1998, p. 17.

103 Alicia, Ziccardi. "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en Ziccardi, Alicia (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I*. México, IISUNAM, 2004, p. 246.

104 www.iedf.org.mx

105 Recuérdese que la organización política del Distrito Federal hasta 1928 tenía como sustento de legitimidad la elección popular de ayuntamientos. Estos son los órganos de gobierno encargado de administrar el municipio, el cual es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República Mexicana. Sus principios generales están regulados en el artículo 115 de la Constitución federal.

106 Esta estructura contempla una participación activa de los ciudadanos en el régimen, no suponiendo que se tenga que sustituir a la representación que hoy en día existe, sino complementándola para que permita a todos y no sólo a unos adquirir una cultura política democrática. Esta propuesta de organización incluyente fue desarrollada en el apartado anterior (3.3).

económico y social, le dan una visibilidad relevante en el escenario político.

Partiendo de este planteamiento es como llegamos al principal desafío que radica precisamente en la cuestión de definir la autonomía de la organización del gobierno del DF, ya que la intromisión federal –estipulada en el artículo 122 constitucional– delimita la eficiente y responsable intermediación entre representantes y representados en el ámbito local (recuérdese la dualidad del régimen). Por lo que, desde el marco de una estructura democrática autónoma e incluyente, nos parece imprescindible el acrecentamiento de facultades a sus órganos de gobierno de manera que las acciones públicas de éstos sean más eficientes a la hora de solucionar necesidades y demandas de la población que los eligió. Como ciudadanos gobernados por iguales a los cuales elegimos y remplazamos mediante nuestro voto, exigimos nos representen según los mejores intereses de la sociedad, no los suyos ni los de algunas minorías a las que pertenecen o deban favores.¹⁰⁷ Pues cabe recordar que una representación política significa:

actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos. El representante [...] tiene que actuar de tal forma que no haya conflicto, o si éste surge, se hace precisa una explicación. No debe hallarse persistentemente en disparidad con los deseos de los representados sin tener buenas razones en términos de los intereses de sus representados, sin tener una buena explicación de por qué sus deseos no están de acuerdo con el interés de ellos.¹⁰⁸

Sin embargo, el obstáculo que se presenta para alcanzar este deber ser se encuentra en el efectivo funcionamiento de las medidas aquí propuestas, las cuales descansan en gran medida en la voluntad y disposición individual o colectiva de organizaciones

107 Adam Przerworski, "Democracia y representación" *Metapolítica*, 1999, núm. 35, p. 228.

108 Hanna Fenichel Pitkin. *El concepto de representación*. Madrid, CEC, 1985, p. 233.

(partidos políticos, funcionarios afines a un partido, organizaciones con intereses privados, etc.), que restringen y condicionan la definición precisa de atribuciones, cuando la función de los que las integran es deliberar, acordar y diseñar medidas acorde a las necesidades de la población con sus respectivas reglas de actuación para los diferentes actores de manera que se obtengan resultados que permitan continuar construyendo democracia. Por ejemplo, en lo que concierne al avance de la autonomía como punto medular del gobierno, las principales agrupaciones políticas (PRI, PAN y PRD), no han precisado el marco institucional que refiera a una relación funcional entre federación y el régimen de la ciudad. En el ya citado artículo 122 y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se aprecia esta dual, pero a la vez única definición. Así, se reservan las principales atribuciones al ámbito federal, originando como consecuencia un gobierno institucionalmente débil. La retención de atribuciones jurídicas, políticas y financieras por parte de los poderes federales simplemente significa una autonomía limitada y una capacidad restringida para gobernar.

Después de la última reforma sustancial realizada en 1996, las modificaciones realizadas al respecto han sido tibias y las iniciativas presentadas y encaminadas a consolidar los aspectos aquí tratados se han estancado por falta de voluntad entre las bancadas que tienen el monopolio de las decisiones en la materia. Esto es confirmado por los mismos asambleístas al referirse a las iniciativas de reforma política del Distrito Federal presentadas y aprobadas por unanimidad en el legislativo local y la Cámara de Diputados en 2002.¹⁰⁹ Personajes como el senador David Jiménez Guzmán –presidente

109 Gabriela, Romero. “Sin dedicatoria, el proyecto priista de reforma del DF” *La Jornada*, México, lunes 26 de abril de 2010. p. 35

de la Comisión del Distrito Federal en el senado de la República hasta 2003 y la senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas, quien actualmente preside la misma comisión— se han encargado de obstaculizar el camino para evitar el fortalecimiento de un gobierno local autónomo y democrático.

Así, lo confirma el más reciente proyecto de reforma priista encabezado por la senadora Moreno, el cual pretende reconvertir al Distrito Federal en algo parecido a un municipio, pero que a diferencia de este que cuenta con un ayuntamiento en el que un alcalde es quien lo preside, el proyecto contempla una gran alcaldía integrada por un grupo de nueve concejales que acompañaran al alcalde.¹¹⁰ Este órgano, se supone, realizará las funciones que actualmente ejerce el Jefe de Gobierno. Lo curioso de esta iniciativa es que conserva a la Asamblea Legislativa, y si se pretende reconvertir al Distrito Federal en un municipio, este no ejerce funciones legislativas, sólo cuenta con facultades administrativas.¹¹¹ Tal parece que la idea priista es hacer un cambio de nomenclatura para dejar las cosas como están, pero disminuidas. Como era de esperarse el objetivo principal de la iniciativa es disminuir la autonomía alcanzada como producto de las consecutivas reformas dirigidas a mejorar el desarrollo político del Distrito Federal. Desde que perdieron la conducción de la ciudad, los priistas, han hecho lo posible para impedir el avance de un gobierno local autónomo, y para contribuir una vez más a ese impedimento, ahora promueven un proyecto que en vez de aportar a su fortalecimiento, lo restringe.

110 Véase a Arnaldo Córdova. "La reforma política del DF, mariguanada autoritaria priista". La Jornada, México, domingo 28 de marzo de 2010, p. 15.

111 Artículo 115 constitucional.

Por su parte el Partido Acción Nacional sigue siendo una de las agrupaciones que apoya la conversión del Distrito Federal en un estado (con diferencia de matiz). Su más reciente propuesta de reforma contempla como ejes fundamentales: la transformación de la Asamblea Legislativa en Congreso Local y las jefaturas delegacionales en municipios.¹¹² Sin embargo, en cuanto al Jefe de Gobierno, estos impulsan que en caso de remoción el órgano facultado para llevar a cabo dicho procedimiento seguirá siendo el Senado de la República. Este último sigue teniendo relevancia en el balance entre federación y autoridades locales, pues según los panistas, éste logrará salvaguardar la funcionalidad de ambos.¹¹³

La ya obsoleta propuesta de convertir al Distrito Federal en el estado 32, que pasaría a ser "Estado del Valle de México" según lo estipulado en el artículo 44 constitucional, tiene como requisito para su propósito la salida de los poderes Federales del territorio que actualmente comprende el Distrito Federal. Empero, ¿adónde se trasladarían o establecerían los poderes Federales?: si estos son propiedad de la nación, es decir de todas las entidades que la conforman, incluido el Distrito Federal.

No existe argumento que justifique tal acto, pues al ser la ciudad el espacio en el que históricamente han operado y que recientemente comparten con las autoridades locales, la convierten en una entidad singular y ejemplar a resolver el falso dilema respecto a que no es jurídica ni políticamente correcto la convergencia de dos imperios en un mismo lugar (ejemplo que podrían seguir otros Estados federados con el mismo problema). Por lo que, para lograr dicho objetivo es necesario precisar la organización

112 <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/04/12/pan-presenta-propuesta-reforma-politica-df>

113 http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=499884

de este último, empezando por definir la autonomía del gobierno democrático local, pues actualmente existen aspectos poco desarrollados –como la autonomía– que complejizan la eficacia del sistema de representación local. Otro ejemplo de ello son las contradicciones entre la representatividad derivada de la elección directa del Jefe de Gobierno que se supone tendría el mayor grado de autonomía, y la ambigüedad de responsabilidad compartida con el Ejecutivo Federal en cuanto a los nombramientos del procurador de justicia, el jefe de la policía o la indefensión del Jefe de Gobierno ante una posible remoción por el senado, cuyos aspectos revelan la poca claridad en la definición de atribuciones.

Como resultado de dicha ambigüedad –y no precisamente por los nombramientos, sino por el lado financiero– ya ha surgido lo que en un principio se había temido (o utilizado como argumento para no ceder a la creación de órganos locales): evitar controversias que impidieran la sana convivencia entre las dos autoridades.¹¹⁴ Se ha afirmado la imposibilidad de una merma entre las funciones que desempeñan los poderes federales y las autoridades locales, al sostener que la actuación de ambos está determinada por la definición "precisa" de sus atribuciones y áreas de competencia específica. Sin embargo, el problema con esto es que no es precisa la definición de competencias, en

114 Los antecedentes de la problemática convivencia por el lado financiero tienen su origen en la gestión del primer Jefe de Gobierno electo democráticamente (1997-2000), en cuyo periodo se cancelaron los fondos destinados al combate a la pobreza y se redujeron los techos de endeudamiento al presupuesto del Distrito Federal. En el segundo gobierno (2000-2006), hubo un regreso de fondos, no obstante los problemas surgieron por los estilos de gobernar. La relación entre el Jefe de Gobierno y el Presidente de la República fue tensa al grado de llegar a controversia constitucional. Consúltese a Alberto Asís Nacif y Alicia Ziccardi. "El Gobierno de la Ciudad Capital" en <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa3/gobcdcapital.html>. En la actual administración (2006-2012), las diferencias por lo financiero son expuestas por la Secretaria de Finanzas del gobierno capitalino la cual precisó que el Distrito Federal dejará de recibir cerca de 700 millones en 2008. Véase a Raúl Llanos. "El DF dejará de recibir este año 700 millones de pesos" *La Jornada*, México, martes 17 de junio de 2008.

la Constitución como en el Estatuto con relación al efectivo funcionamiento de un gobierno autónomo y democrático. Al respecto otro caso elocuente es en lo legislativo en cuyo ejercicio se estipuló que corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión.¹¹⁵

Estas disposiciones adjudican al Congreso de la Unión el carácter de órgano legislativo del Distrito Federal –atribución que ha tenido desde 1824– y que ha originado una legislación dependiente ante las crecientes demandas cotidianas y cambiantes de la ciudad, pues en la práctica significa que para regular algún aspecto interno no atribuido a la Asamblea, los ciudadanos deberán esperar a que el problema sea abordado y aprobado por la mayoría del Congreso de la Unión. Y desafortunadamente es en este último, particularmente en el senado, donde se han frenado las más recientes iniciativas de reforma orientadas a fortalecer el gobierno de la ciudad.¹¹⁶

Temas que contribuirían a la consolidación de la democracia local como: acrecentar las facultades a los órganos de gobierno o dotar de un constituyente permanente, son aspectos tocados tibiamente. Lo que nos induce a afirmar que los cambios más significativos en términos de fortalecer la democracia y autonomía de los capitalinos se

115 Véase artículo 122 constitucional.

116 Consúltese a Ángel, Bolaños. “Priistas que por mezquindad no aprobaron reforma política del DF” *La Jornada*, México, 12 de febrero de 2010.

realizaron previo a la alternancia del poder en la capital. De acuerdo estamos en que la llegada del Partido de la Revolución Democrática al gobierno del Distrito Federal, algunos derechos políticos de los capitalinos se restituyeron y se instituyeron con el objetivo de elegir a sus autoridades y de esta manera adquirieran una nueva legitimidad, sin embargo este cambio de régimen ha originado un ejemplo más de hegemonía local en la que la fuerza del PRD es tal, que le permite moldear las legislaciones para favorecer sus intereses políticos provocando de esta manera que otras fuerzas políticas opositoras que comandan instancias de carácter federal interpongan sus intereses partidistas, arrogantemente, con la intención de dificultar el avance de propuestas que favorezcan al PRD.

De tal suerte que una vez que se aprueba determinado proyecto en el legislativo local y se pasa posteriormente al Congreso para su discusión las resoluciones de este son generalmente opuestas a los intereses de los representados, contribuyendo de esta manera a pactar e intercambiar –entre partidos– favores que solo generan abstencionismo, en la sociedad, por la poca credibilidad hacia estas organizaciones que se supone nos representan.

3.4.2 Representación política local

En ese tenor, el órgano representativo encargado de legislar en el Distrito Federal es la Asamblea. Su evolución ha estado marcada por las reformas a las que ya hicimos referencia (capítulo II), no obstante su composición a lo largo de su historia ha sido la siguiente.

Integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal 1988-2012

Partido	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2012
PRI	34	40	38	11	16	7	4	7
PAN	18	11	14	11	17	16	17	15
FDN/PRD	14	7	10	38	19	37	34	30
PPS	-	2	-	-	-			
PFCRN	-	5	-	1	-			
PARM-	-	1	-	-	-			
PVEM	-	-	2	4	8	5	3	4
PT	-	-	2	1	1			6
Convergencia	-	-	-	-	2		1	1
DS/PSD	-	-	-	-	3		2	1
PNA							4	2
Total	66	66	66	66	66	66	66	66

Fuente. Los datos de 1988 a 1997 fueron extraídos de www.asamblea.gob.mx. De 1997 a 2012 se obtuvieron de www.iedf.org.mx

Como se puede observar el surgimiento de la hegemonía local a la que hemos hecho referencia anteriormente se aprecia en la composición de la ALDF debido a la existencia de una sobrerrepresentación formulada en los años setenta para prolongar, en su

momento, el dominio hegemónico priista.¹¹⁷ Actualmente esa distorsionada distribución de representantes está intacta y parece ser que no hay intención de hacer posible una Ley electoral más democrática.¹¹⁸ Ciertamente los aspectos relacionados con la integración de la Asamblea se encuentran reglamentados en el Código Electoral del Distrito Federal,¹¹⁹ sin embargo los elementos fundamentales para un equitativo ejercicio se encuentran restringidos en la Constitución y el Estatuto de Gobierno, ordenamientos que la ALDF no puede modificar. En el artículo 122 constitucional y el 37 del Estatuto se define la distribución de escaños, asimismo es en estos donde la cláusula de gobernabilidad da cabida a la sobrerrepresentación la cual desfavorece por completo la distribución democrática de los representantes en la ALDF.

Ahora bien, desde que se elige democráticamente a los representantes de los órganos de gobierno los triunfos han sido, en su mayoría, del PRD. Lo que nos lleva a revisar las contribuciones de estos –en cuanto a continuar fortaleciendo el gobierno de la ciudad– desde que llegaron a conducirla.

Cuauhtémoc Cárdenas fue el primer Jefe de Gobierno electo por voto directo y secreto de 1997 al 2000.¹²⁰ Uno de sus compromisos de su administración fue impulsar

117 Raciél Garrido Maldonado. "La cláusula de gobernabilidad en el sistema electoral del Distrito Federal", en María del Pilar Hernández (coordinadora). *Temas electorales. México*, TEDF, 2001, pp. 49-67.

118 La Cámara de Diputados discute una modificación que refiere a aumentar de 30% a 40% la votación necesaria para que un partido pueda gozar de sobrerrepresentación en la ALDF. Carina García y Francisco Nieto. "Avanza candado a PRD en la ALDF" *El Universal*, México, viernes 14 de octubre de 2011. La más reciente aprobación para eliminar la cláusula de gobernabilidad contempla aplicar un límite de 8% a la sobrerrepresentación de partidos políticos en la ALDF, con lo que se homóloga a lo que se fija en la Cámara de Diputados. Notimex. "Eliminan cláusula de gobernabilidad en la ALDF" *El Universal*, México, jueves 03 de noviembre de 2011.

119 Código Electoral del Distrito Federal, artículo 13.

120 Carlos Sirvent. "Reformas y participación electoral en México, 1910-2003" en Octavio Rodríguez y Carlos Sirvent. *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México, Jorale editores, 2005, pp. 151-157.

proyectos de reforma política que delegaran más atribuciones a las autoridades para mejorar el ejercicio de gobierno en la capital. Y al triunfar de manera abrumadora – después de dos intentos infructuosos por la presidencia– con 47.1% de los sufragios para Jefe de Gobierno y 44.2% para Diputados en la Asamblea, el PRD se convirtió en la primera fuerza política en el Distrito Federal (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Elecciones de 1997. Distrito Federal

Partido	Jefe de Gobierno Votos	J de G %	Representantes ALDF Votos	Diputados %
PAN	602, 927	15.27	697, 797	17.64
PRI	990, 234	25.08	912, 614	23.07
PRD	1, 861, 444	47.14	1, 748, 652	44.21
PC	71, 664	1.81	68, 556	1.73
PVEM	266, 871	6.76	338, 883	8.57
PPS	8, 754	0.22	13, 640	0.34
PT	185, 903	4.21	175, 568	4
PDM	16, 079	0.41	21, 533	0.54
No. reg.	763	0.02	764	0.02
Nulos	79, 494	2.01	88, 503	2.24
Total Vot.	3, 948, 691	100	3, 955, 459	100

Fuente: Instituto Federal Electoral

Con este porcentaje de votación y con el respaldo de la mayoría de asambleístas a su favor obtuvo el apoyo suficiente para impulsar y aprobar proyectos de iniciativa de reforma en el legislativo local. Así:

El 13 de noviembre de 1997 se aprobó por unanimidad dicho proyecto y se remitió al Congreso de la Unión para su estudio y eventual aprobación, lo cual se completó en unos cuantos días, también por unanimidad, el 27 de noviembre en la Cámara de Diputados y el 3 de diciembre en la de Senadores. La reforma al Estatuto se publicó el 4 de diciembre de 1997 en el *Diario Oficial de la Federación* y constituyó el marco para desarrollar la nueva normatividad electoral por la ALDF.¹²¹

Una vez reformado el Estatuto se desarrollaron algunos de los cambios introducidos por la reforma al artículo 122 constitucional de 1996. En lo relativo a acrecentar las facultades de los órganos representativos de la ciudad, dicho cambio:

1. Suprimió la facultad del presidente de la República para iniciar leyes y decretos ante la ALDF.
2. Amplió las facultades de la ALDF. El anterior Estatuto detallaba 19 facultades; el nuevo 27, entre las que sobresale la de designar, en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, por renuncia o por cualquier otra causa, al sustituto que concluya el cargo.
3. Desarrolló el nuevo estatuto jurídico y político del jefe de Gobierno: requisitos de elegibilidad, sustitución, licencia, remoción, etcétera.
4. Creó nuevas figuras de participación ciudadana: la iniciativa popular y el plebiscito cuyo desarrollo en detalle sería materia de la nueva *Ley de participación ciudadana*.
5. Creó las figuras del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal, y los elementos fundamentales para la organización de las elecciones, los que deberían ser desarrollados en el Código Electoral.¹²²

121 Pablo Javier Becerra Chávez, "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", en Gustavo Ernesto Emmerich (coordinador), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. México, UAM, 2005, p. 337.

122 *Ibidem*, p. 339.

Estos fueron los cambios más destacados por el primer gobierno electo democráticamente. Cabe señalar que este consistió en un periodo de transición que duró sólo tres años. Faltando uno para concluirlo, Cárdenas renunció a la jefatura para postularse como candidato del PRD a la presidencia de la República en las elecciones de 2000. Andrés Manuel López Obrador fue el candidato para Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En la segunda elección de Jefe de Gobierno, con 38.5% de los sufragios emitidos se impuso el candidato de la Alianza por México¹²³ Andrés Manuel López Obrador (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Resultados de elecciones de 2000. DF

Candidato	Votos	Porcentaje
Andrés Manuel López Obrador	1, 694,186	38.55
Santiago Creel Miranda	1, 461,656	33.25
Jesús Silva Herzog	998, 351	22.71
Votación en blanco y nulos	80785	1.84

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Distrito Federal

Esto significó un segundo periodo en el gobierno de la capital para el PRD. No obstante, en la integración de la Asamblea el partido que ganó la jefatura de gobierno apenas obtuvo 19 diputados que a diferencia de la Alianza por el Cambio (su principal competidor),¹²⁴ sumó 25 diputados –17 del PAN y 8 del PVEM– originando de esta

123 La coalición Alianza por México en el Distrito Federal estaba integrada por PRD, PT, CD, PAS, PSN y PCD. Véase IFE y IEDF.

124 La Alianza por el Cambio integraba al PAN y PVEM.

manera un gobierno dividido en la capital.

Así, el segundo Jefe de Gobierno perredista se enfrentó a una ríspida oposición en la ALDF que cuestionó sus primeros tres años de gobierno como estrategia política para anunciarse así mismo públicamente y mejorar su propia imagen.¹²⁵ Era evidente entonces que promover una iniciativa que contribuyera a fortalecer al régimen en el periodo de la II Legislatura la respuesta seguramente sería un rotundo no. Por lo que para ello se tuvo que esperar a las elecciones intermedias de 2003. En esta ocasión la integración de la III Legislatura favoreció al partido del Ejecutivo local, dado que de los 40 distritos de mayoría relativa en disputa obtuvo 37. Este número de distritos ganados le dio la mayoría absoluta al PRD y con ella una cómoda gestión al Jefe de Gobierno. Sin embargo, después del proyecto de reforma presentado y rechazado por el senado en 2002, se tuvo que iniciar un nuevo proceso deliberativo para impulsar nuevamente otra iniciativa de reforma consensada por todas las fracciones que integran al legislativo local. El más reciente proyecto de reforma presentado en abril de 2010 por el PRD,¹²⁶ propone modificar la redacción del artículo 122 constitucional, en el que se sugiere nombrar a la Ciudad de México sede de los poderes de la Unión y capital de la República, la cual "gozará de autonomía en su régimen interno y se organizará políticamente conforme al presente artículo y a su propia constitución local".¹²⁷

125 El Jefe de Gobierno inició su periodo tomando decisiones mediante bandos. Este procedimiento está distante de los formatos democráticos que buscara consenso con los partidos que integraban a la Asamblea en la segunda Legislatura. Sergio Tamayo. *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal*. México, UACM, 2007, pp. 32-72.

126 Rocío, González. "Más facultades a GDF y Asamblea, plantea proyecto de reforma oficial" *La Jornada*, México, lunes 26 de abril de 2010, p. 34.

127 Grupo Parlamentario del PRD. *La reforma del Estado*. México, Centro de producción editorial, 2007, pp. 83-86. <http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones/p_03.htm>

Para dicho propósito se subrayan aspectos como el de otorgar más facultades al Ejecutivo local o el de acrecentar las facultades del Legislativo para que sea parte del constituyente permanente y pueda generar su propio marco jurídico. En el mismo proyecto se considera que la federación contribuya al gasto por concepto de capitalidad, pues según los que impulsan esta propuesta "el Distrito Federal asume costos adicionales en algunos servicios públicos, lo que implica una mayor carga para las finanzas públicas locales".

Esta propuesta de iniciativa de reforma política promueve el establecimiento de algunos derechos más que gozarán los capitalinos como habitantes de una ciudad autónoma, además de los ya consagrados en el Estatuto de Gobierno y Constitución federal, se promueve la creación de una constitución local para garantizarlos. No obstante, la realización del proyecto requiere de consenso entre las bancadas que integran la ALDF. Por el momento de las iniciativas de reforma política presentadas por el PRI, PAN y PRD, ya se ha logrado respaldar e impulsar un solo proyecto. El problema que enfrenta esta propuesta acordada por todos los partidos representados en la Asamblea, es que una vez entregada al Congreso de la Unión no parece haber intención de los que integran este órgano de discutirla, complementarla y aprobarla. Lo que no se esperaba (otra reforma inconclusa), a última hora cada quien respondió sólo a sus intereses dejando escapar otra gran oportunidad indispensable para el futuro de los habitantes de esta ciudad.¹²⁸.

128 En la ceremonia de inauguración del Museo de las constituciones a la que asistieron el Jefe de Gobierno, Marcelo Ebrard Casaubon y el presidente del Senado, Manlio Fabio Beltrones, celebrada el 10 de agosto de 2011, se le preguntó a este último respecto a una petición que le hizo el Jefe de Gobierno en cuanto a aprobar antes de concluir 2011 la constitución de la Ciudad de México, respondiendo: "las iniciativas que se encuentran en la Cámara para poder dar a la Ciudad de México una calidad superior y legal de ciudad auténtica, y no como distrito federal,

Capítulo IV. Retos y perspectivas de un gobierno autónomo y democrático en el Distrito Federal.

4.1 El desafío de un gobierno autónomo y democrático en el Distrito Federal

El pleno ejercicio de un gobierno autónomo y democrático en el Distrito Federal es un tema relevante que amerita ser profundizado partiendo de la premisa que señala a la sociedad como la única que tiene en todo tiempo el exclusivo derecho de alterar o modificar su forma de gobierno.¹²⁹ De ahí que sea la sociedad la que legitime e instituya al gobierno para su beneficio. En este sentido, la autonomía del gobierno se precisa como la capacidad de su sociedad de darse su propia ley.¹³⁰

La sociedad capitalina es, hasta cierto punto, responsable del surgimiento de las instituciones públicas en la ciudad debido a su participación –a través de grupos, organizaciones y asociaciones movilizadas que presionaron en favor de la democratización del gobierno de la entidad– lo cual contribuyó a sustentar sobre bases firmes a su joven democracia.

Una propuesta sumamente divulgada en la literatura de las transiciones democráticas es la que subraya a la inclusión de la sociedad como pilar del éxito de las recién

serán estudiadas. Estoy seguro de que nos alcanza el tiempo para hacer una reforma constitucional". Ya concluyó el 2011 y se sigue esperando la reforma. Esto es un ejemplo claro de que no hay responsabilidad ni voluntad política de nuestros representantes a los cuales una vez que se avecina el 2012, año relevante electoralmente hablando, les preocupa más sus intereses partidistas que los de sus representados. Para más información consúltese a Gabriela, Romero. "Pide Ebrad a Beltrones impulsar en el senado reforma del DF" *La jornada*, México, jueves 11 de agosto de 2011.

129 Artículo 39 de la Constitución Política.

130 Marco A. Jiménez, "Educación y Autonomía: Hacia una sociología de las significaciones imaginarias de la educación", en Marco A. Jiménez (coord.), *Encrucijadas de lo imaginario. Autonomía y práctica de la educación*. México, UACM, 2007, p. 178.

creadas democracias. Sin embargo, la democracia en construcción en el Distrito Federal enfrenta un porvenir complicado –al saber que su surgimiento en un contexto territorial caracterizado por ser el principal centro político en el que se procesan y toman las decisiones que repercutirán a la nación– se contrapone a su fortalecimiento. Para este último fin consideramos necesario establecer los instrumentos jurídicos correspondientes que garanticen la autonomía de las instituciones democráticas que rigen a la capital. La ruta no es sencilla al ser una propuesta distinta de hacer política desde lo local que desde luego influirá a nivel federal, pues no está de más recordar que por el peso político que tiene el Distrito Federal lo que aquí suceda en términos de fortalecer o debilitar a la democracia tendrá un fuerte impacto en el resto del país. El debate sobre la capital y su forma de gobierno es un tema central que ha sido rezagado en los últimos años, sin embargo al desarrollarse en esta una sociedad cada vez más compleja y demandante, con rasgos decisivos que apuntan hacia una mayor diversificación política seguramente influirá en el rediseño y estructuración de su gobierno.

Las sociedades complejas –como la de la Ciudad de México– requieren sistemas flexibles y dinámicos de gobierno; los gobiernos nacionales, así como los de las entidades federativas y los locales, son parte importante de los sistemas que han optado por el federalismo. Este supone que los intereses, valores y preferencias diferentes son inherentes en las sociedades humanas. Los conflictos de intereses y de objetivos particulares de una sociedad proporcionan información necesaria para diseñar y para adoptar las respuestas institucionales al cambio. Sin estas singularidades resulta complicado crear soluciones apropiadas a los nuevos desafíos que se presenten. El

reto de consolidar una estructura de gobierno autónoma y democrática en el Distrito Federal supone, en este sentido, otorgar a las autoridades locales la facultad de darle a la entidad el régimen interior que más les convenga, considerando las prescripciones de la Constitución Política como único límite. Trasladar a la Legislatura local y Ejecutivo local las atribuciones que les han usurpado los Poderes Federales, sin duda alguna fortalecerá y reconocerá al Distrito Federal como autentica entidad autónoma y democrática.

Reconciliar la unidad con la diversidad, parece hasta cierto punto idealista, pero responde a una realidad política inevitable: “las naciones-estados como autoridades “soberanas” y unitarias no pueden gobernar con eficacia las sociedades diversas y complejas”.¹³¹ De ahí que surja la necesidad de una organización política que permita la actividad de un gobierno compartido para ciertas actividades comunes, así como la posibilidad de acciones autónomas por parte de unidades locales de gobierno.¹³² Por consiguiente, el régimen del Distrito Federal requiere de una reforma política sustantiva que contribuya a la transición e inaugure una forma de gobierno independiente en la ciudad capital.

El principal aspecto que debe abordar una nueva reforma es la creación de un gobierno local plenamente autónomo sustentado en un diseño políticamente democrático e institucionalmente eficiente, acorde con los principios del federalismo mexicano. El que durante muchos años se polarizara el debate de la reforma de gobierno del Distrito Federal entorno a la creación (o no) del estado 32, sin que el mismo se sustentara en una revisión del complejo marco jurídico federal, fue un obstáculo que parece haber desaparecido del debate partidario actual.¹³³

131 Loveman, Op. cit., p. 28.

132 Ronald Watts, “Presente y futuro del federalismo en las Américas”, en *Coloquio federalismo en las Américas: Encuentro de gobernadores y exgobernadores*. México, ICLUM, 1999, p. 42.

133 Ziccardi, Op. cit., p. 74.

Ahora es tiempo de repensar que es posible consolidar una entidad federativa –con la suficiente autonomía a su régimen interno y organizado políticamente conforme al marco jurídico federal y a su propia constitución local– la cual fungirá al mismo tiempo como sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

4.2 La consolidación del gobierno local

Uno de los ejes que sostiene a un régimen democrático es justamente su principio de autonomía política en cuya noción se sustenta toda estructura organizativa que se rige bajo esta forma de gobierno. La autonomía política es un fin en sí que nadie puede realizar por sí solo, es decir, persiguiendo privadamente sus propios intereses, sino que sólo puede realizarse por todos en común por la vía de una praxis compartida.¹³⁴ En este sentido y sabiendo que la transformación del Distrito Federal en una auténtica estructura autónoma de gobierno es un asunto que descansa, prácticamente, en una auditoria al sistema democrático nacional –al conocer la disposición que tienen las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión para fortalecerlo– nos incumbe saber si el proceso de ciudadanización en el que estamos inmersos los habitantes de esta ciudad podrá consolidarse o seguiremos eligiendo a representantes populares mermados de atribuciones públicas.

La ciudad de México es el escenario privilegiado de la vida política nacional en la que se encuentra la mayor población activa –políticamente hablando– que merece ejercer su autonomía a través de sus autoridades locales, las cuales una vez investidas de ésta estarán facultadas para incidir en el fortalecimiento de un régimen más democrático en

134 Jürgen Habermas. *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta, 1998, p.626

su interior. Esto implica, desde luego, dotar de plenos derechos a los capitalinos lo que significaría reconocer su status de miembros plenos de una comunidad, recuérdese que el status de ciudadano es quien fija los derechos democráticos de los que el individuo puede hacer reflexivamente uso para cambiar su situación, posición o condición.¹³⁵

De acuerdo con el artículo primero, párrafo quinto de la Carta Magna "queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad [...] o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".¹³⁶ Por su parte el artículo 16 del Estatuto de Gobierno señala que "en el Distrito Federal todas las personas gozarán de las garantías que otorga la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, además de los derechos y obligaciones que se establecen en el Estatuto y leyes correspondientes".¹³⁷

No obstante, el Distrito Federal es la entidad que más tiempo ha estado sujeta a las disposiciones federales negando la posibilidad de dotar a sus ciudadanos de los mismos derechos que los del resto del país. Si bien, la ciudad es una entidad como cualquier otra de las que integran a la nación, pero con la singularidad de ser asiento de los Poderes de la unión y capital de la república, se le ha adjudicado un carácter "especial" mismo que ha impedido la consolidación de un gobierno autónomo. Sus indicios de autonomía –fueron consecuencia directa de su democratización la cual fue altamente deseable para el funcionamiento del proceso democrático mismo– su

135 *Ibíd*em, p. 627.

136 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 164^a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 20.

137 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

surgimiento, en esta secuencia, fue resultado de la deslegitimación e ineficacia de las autoridades federales para mantener la gobernabilidad de la entidad. De acuerdo con Aziz Nassif:

la gobernabilidad está asociada a dos conceptos básicos, la legitimidad y la eficacia. La primera tiene que ver con el origen de un gobierno con los principios y valores de respeto a un marco legal y democrático, como la forma de reconocimiento de la sociedad hacia tal gobierno. La segunda está vinculada con el desempeño de las decisiones que tome una administración [...] la evaluación de los gobiernos supone una pesada complejidad técnica que se traduce en percepciones y temas específicos, como los de la evolución del desarrollo económico, empleo, salario, seguridad social, seguridad pública o impartición de justicia.¹³⁸

Así, para enmendar las malas decisiones tomadas por las autoridades federales en el ámbito local se crearon instancias “extra”¹³⁹ de gestión dotadas de algunas atribuciones de gobierno con la finalidad de resolver los problemas que antes regidos por otros principios no pudieron resolverse. Sin embargo, la introducción de estas autoridades originó una especie de conducción híbrida cuya deficiencia desde entonces ha sido su dualidad. Esta concepción de gobierno compartido –en la que la conducción del régimen local está al mismo tiempo a cargo de los Poderes federales– complica alcanzar acuerdos, en lo que a autonomía se refiere, para dar al Distrito Federal una estructura coherente de gobierno sustentada en base al carácter representativo de sus autoridades locales.

Ahora bien, respecto a resultados, de las autoridades que originan la dualidad del gobierno –locales y federales– en cuanto a trabajo legislativo, las dos Comisiones que

138 Alberto Aziz Nassif, “La ilusión reformadora: ¿es un referente o una lógica política?”, en José Luis Calva (coord.) *Democracia y gobernabilidad*. México, UNAM, 2007, pp. 195-196.

139 La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), en su origen tenía como funciones la gestoría y atención de demandas ciudadanas. Su conformación fue una concesión del poder presidencial ante las crecientes demandas de la oposición de democratizar a la ciudad.

representan a los ciudadanos de la entidad en el Congreso de la Unión –Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados y la Comisión del Distrito Federal en el Senado– han mantenido prácticamente olvidado al Distrito Federal, pues han presentado un número muy reducido de iniciativas de ley que pudieran beneficiar a los habitantes de la capital.¹⁴⁰ La comisión en el Senado tiene a su cargo tareas de análisis y dictamen legislativo, así como de información debate y propuesta sobre los temas relevantes de la Ciudad de México, en materia económica, política, social y de gestoría en beneficio de la población. Además de mantener comunicación permanente con la Cámara de Diputados, con el Gobierno Federal y con los órganos de gobierno de la Ciudad, para lograr entendimientos y acuerdos útiles para propósitos comunes, la Comisión tiene que impulsar en coordinación con las autoridades antes mencionadas, la concertación de la reforma política del Distrito Federal.¹⁴¹ Sin embargo, los asuntos turnados por la mesa directiva y dictaminados por la comisión, según el informe de actividades del ejercicio legislativo 2008,¹⁴² sólo se presentaron diez asuntos turnados, nueve reuniones celebradas, dos recorridos y visitas de trabajo y, un evento realizado. En 2010 se realizaron seis puntos de acuerdo, dos iniciativas, seis reuniones de trabajo con servidores de dependencias públicas federales y locales y, dos acciones de gestoría social. Respecto a la reforma política del DF, cuya iniciativa se encuentra en el

140 <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/e016369f45ae5ebb73d8b8aad4534ec5>

141 En 2002 la Comisión del DF en el Senado detuvo la reforma que daría más facultades a las autoridades locales dejando escapar una gran oportunidad para los ciudadanos de esta entidad. Véase a Andrea Becerril, “De haberse aprobado la reforma política del DF, no habría desafuero: Jesús Ortega” *La Jornada*, México, domingo 10 de abril de 2005. En 2010 se entregó nuevamente otra iniciativa de reforma política, la cual sigue estando estancada en la misma Comisión, véase: <http://www.eluniversaldf.mx/home/nota35297.html>

142 http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/df/content/informe/informe1_LXI.pdf

Senado desde el 2010, después de año y medio de que se le entrego la propuesta consensuada entre las principales fuerzas políticas del DF no ha tenido ningún curso, tramite y mucho menos voluntad de dictaminarlo y aprobarlo.¹⁴³

En lo que respecta a la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados, esta es un órgano constituido por el Pleno de la Cámara, mismo que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuye a que la misma Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales. Con base en reportes de la comisión en 2006, sólo presentaron siete iniciativas de ley relacionadas con la capital.¹⁴⁴ En su programa anual de trabajo en 2009 y 2010,¹⁴⁵ respectivamente, estos son los resultados:

INICIATIVAS

LEGISLATURA	TURNADAS	CON DICTAMEN	%DICTAMINADO	PENDIENTES	%PENDIENTES
LIX LEGISLATURA	35	2	6%	33	94%
LX LEGISLATURA	22	0	0%	22	100%
TOTAL	57	2	4%	55	96%

PUNTOS DE ACUERDO

LEGISLATURA	TURNADOS	CON DICTAMEN	% DICTAMINADO	PENDIENTES	% PENDIENTES
LIX LEGISLATURA	49	31	63%	18	37%
LX LEGISLATURA	48	16	33%	32	67%
TOTAL	97	47	48%	50	52%

Fuente: Programa Anual de Trabajo 2009 – 2010 Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados

143 <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-pide-senado-aprobar-reforma-politica-df--10421.html>

144 De acuerdo a los resultados presentados por la Cámara de Diputados en su página de internet, estos han tenido una nula productividad. Véase a Raúl Llano Samaniego, “Escaso trabajo legislativo sobre el DF en San Lázaro”, *La Jornada*, México, lunes 10 de marzo de 2008.

145 http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/proposicioneslxi.php?filit=&comt=11&edot=T

Como se puede observar, el rezago en lo que se refiere a iniciativas de ley y puntos de acuerdo enviados durante estos años de ejercicio a las respectivas comisiones, es nulo. La más reciente legislatura LXI –que comprende el periodo 2010-2012, cuenta con 58 proposiciones turnadas a la comisión de las cuales diez están pendientes, 26 fueron desechadas y, 22 están aprobadas.¹⁴⁶ Ante este escaso trabajo legislativo en lo relativo al Distrito Federal creemos irrelevante la adjudicación de los asuntos locales a lo federal. Por lo que estamos convencidos que sólo consolidando la autonomía política de las autoridades locales se podrá reforzar la estructura democrática de la ciudad en la que actualmente las respuestas a las necesidades cotidianas y cambiantes de sus habitantes son deficientes debido a la restricción de atribuciones a su gobierno. Para dicho propósito consideramos necesario avanzar sobre aquellas facultades claves que aún están bajo la jurisdicción federal. Atribuciones como la de otorgarse su propio ordenamiento o Constitución, legislar sobre deuda pública y aprobar los montos de endeudamiento, legislar en cuestión de seguridad, educación y procuración de justicia, son algunos objetivos que para su realización necesitan un legislativo fuerte convertido en un Congreso local. En cuanto al Ejecutivo local se requiere dotarlo de facultades que complementen su status jurídico-político como son sustitución, licencia y remoción, además de solicitar endeudamiento y nombrar a los titulares de la secretaría de seguridad pública y procuración de justicia.

146 Para ver a detalle las proposiciones turnadas a la comisión véase la siguiente página de internet: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/010_comisioneslxi/001_ordinarias/012_distrito_federal/06_proposiciones

Ahora bien, en lo que se refiere a las autoridades que elegimos a través del sufragio universal, libre, secreto y directo en el Distrito Federal (Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno), el órgano legislativo es el más relevante en cuanto a representatividad.¹⁴⁷ Su composición y su evolución ya fue descrita en capítulos anteriores, no obstante en cuanto a su desarrollo legislativo –después de la última reforma al marco jurídico que la rige, artículo 122 constitucional y Estatuto de Gobierno–¹⁴⁸ destacan las siguientes atribuciones: expedir su Ley orgánica ; examinar, discutir su presupuesto de egresos y la Ley de ingresos; nombrar a quien deba de sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno; expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública; expedir las disposiciones que garanticen elecciones libres y auténticas; legislar en materia de administración pública; legislar en materia civil y penal; legislar en materia de planeación y desarrollo urbano; normar la protección civil; regular la prestación y concesión de los servicios públicos; expedir la Ley orgánica de lo contencioso administrativo; presentar iniciativas de leyes o decretos en lo relativo al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión; entre otras actividades.

En lo que respecta a trabajo legislativo se han creado 127 leyes, 6 códigos, 8 decretos y, 18 programas que organizan la vida de los habitantes de la ciudad.¹⁴⁹ Sin embargo, todo este trabajo se ha desarrollado dentro de lo permitido al legislativo local, restringiéndolo del reforzamiento de un instrumental jurídico en lo económico, político y

147 Przeworski, art. Cit., p. 245.

148 Los últimos cambios relevantes en la materia se realizaron en 1998.

149 <http://www.aldf.gob.mx/trabajo-legislativo-206-1.html>

social. En lo económico, en materia de deuda pública la Ley de ingresos aprobada previa su discusión en la ALDF "no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que ya haya autorizado previamente el Congreso de la Unión".¹⁵⁰ Esto significa que el Distrito Federal tendrá que seguir ajustándose a lo que disponga el Congreso general en materia de endeudamiento. En lo fiscal no se ha creado una normatividad que termine con la exclusión arbitraria de la ciudad respecto a los recursos financieros que otorga el gobierno federal para infraestructura social que son recursos destinados para el combate a la pobreza.¹⁵¹ Al no recibir los recursos económicos que le corresponden al Gobierno del Distrito Federal se restringe a sus autoridades la capacidad de ampliar los programas sociales como: cobertura médica universal, generación de inversiones públicas y privadas para generar más fuentes de empleo, más créditos de vivienda popular, becar a más niños y jóvenes para que no dejen de estudiar, entre otros muchos programas.

Así, dicha reforma debe fortalecer la atribución del legislativo, en tanto la Ley de ingresos como el presupuesto de egresos al distribuir el gasto público y disponer las medidas apropiadas para vigilar su correcta aplicación. Asimismo, debe contar con el derecho de iniciativa al Congreso de la Unión o acuerdo. Además de conocer y resolver

150 Artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

151 Diputados de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa aprobaron un punto de acuerdo en el que se exhorta a interponer los recursos legales para solicitar los fondos federales que no recibe la Ciudad de México. En esta propuesta se señala que la entidad no ha recibido el trato igualitario en la materia, ya que de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en 2008 el Distrito Federal recaudó el 60.3% del Impuesto Sobre la Renta (ISR), el 49.9% del IVA y el 39.7 del Impuesto nacional al activo. A cambio sólo recibió el 11.8% de las participaciones. Así pues, la capital aporta el 25% del Producto Interno Bruto (PIB), y no recibe los recursos fiscales federales que le corresponden. Ante este trato inequitativo, señalaron diputados de la ALDF, es urgente aprobar la reforma política que desde el 2011 se encuentra en el Congreso de la Unión, para exigirle a la federación cumplir con sus obligaciones de entregar los recursos que le corresponden a la capital. Véase Boletín # 767. "Piden diputados al GDF solicitar los fondos federales que le corresponden al DF". www.aldf.gob.mx/1-505-2.html

sobre las modificaciones a la Constitución general de la República que el Congreso de la Unión le remita; la Legislatura local deberá reclamar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuando alguna Ley o acto del gobierno federal constituya un ataque a la libertad, a la autonomía de la entidad, a su ordenamiento o a la Constitución federal, dando vista al Ejecutivo local.¹⁵²

Este último además de las facultades y obligaciones que le confiere actualmente la Constitución y el Estatuto de Gobierno, en procuración de justicia y seguridad pública cuyos titulares de ambas dependencias, son ratificados por el Ejecutivo federal para dicho ejercicio; el local deberá conservar el orden público en todo el territorio de la entidad, con la facultad de mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública y coordinarse en esta materia con la federación, otras entidades y los municipios en término de la Ley correspondiente. Y en caso de remoción, renuncia –al cargo de Ejecutivo o Jefe de Gobierno– por causa grave o solicitar licencia por causa justificada, para ambos casos será competencia y se harán efectivas sólo una vez que sean aprobadas por la Legislatura local.

La plena expedición de leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior de la entidad, en todos los ramos de su conducción deberá ser competencia de sus órganos de gobierno, pues al ceder estas facultades a las autoridades del Distrito Federal significaría terminar con la transferencia del poder y autoridad a las instituciones locales para que éstas de acuerdo a las necesidades locales planteen proyectos de soluciones a los problemas específicos con la finalidad de mejorar la gobernanza en la entidad. Y

152 Estas son algunas facultades que gozan las entidades federativas en términos establecidos por la Constitución federal y las particulares. Véase facultades del Legislativo y Ejecutivo del Estado de México en su Constitución Política.

aun sabiendo que el gobierno de la ciudad está "condicionado erróneamente" por ser sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, esto no deberá ser impedimento para legislar y ejecutar lo necesario para eficientizar los servicios públicos a su cargo, y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones, esto conforme lo dictamine su propia Constitución.

Ahora bien, al tocar el tema de la constitución hacemos referencia a las cuestiones relevantes que repercuten la vida de una sociedad política, en nuestro caso la del Distrito Federal. La creación de una constitución local es un asunto que no compete nada más a los políticos profesionales, a los especialistas en materia jurídica, a los diputados o partidos políticos, sino que interesa a todos los capitalinos, dado que sus normas tendrán que ver con los aspectos esenciales de la vida de cada uno de nosotros. Cuando decimos aspectos esenciales nos referimos a la protección de los intereses vitales de toda persona, es decir, a sus derechos que no son otra cosa que instrumentos que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna. Por ejemplo, el derecho a un sistema de salud eficiente, el derecho a un trabajo digno, el derecho a educación de calidad, el derecho a seguridad pública, el derecho a representantes populares con plenas atribuciones públicas, el derecho a tener un mejor ejercicio de gobierno, el derecho a tener un régimen con goce de autonomía en su interior, etc., son derechos que tendrían que estar asignados en nuestra constitución local, pero que al no tenerla no podemos considerarnos ciudadanos con derechos plenos.

Los derechos son producto del tiempo y las necesidades concretas que desarrollan los individuos dentro de una sociedad. Estos son señalados en los textos constitucionales como resultado de luchas que en diferentes momentos exhibieron la operabilidad que ocultaba una opresión o discriminación.¹⁵³

La opresión de la sociedad capitalina se observa desde 1928, cuando se le anuló su régimen municipal y, actualmente al no permitirle dotarse de una estructura jurídico-política autónoma reconocida y sustentada en su propia constitución. En este sentido:

Desde el punto de vista político la constitución refleja la legitimidad del sistema político en el que se inserta. La legitimidad de una constitución, y por ende del ejercicio de la política que se haga a partir de ella, proviene tanto de su órgano de creación como de sus contenidos. El poder constituyente permite al pueblo materializar su soberanía a través de la redacción de la norma suprema; un pueblo es soberano cuando puede autodeterminarse dotándose un texto constitucional.¹⁵⁴

En efecto, con lo anterior no pretendemos convertir al Distrito Federal en un estado más, sino fortalecerlo como entidad federativa en la que sus habitantes gocen de la igualdad de derechos políticos los cuales son indispensables para la democracia. Con frecuencia se escucha decir o afirmar –particularmente de aquellos que preconizan por la conversión del Distrito Federal en un estado– que este nunca ha sido libre y soberano como cualquier otro de la república. El artículo 44 constitucional refiriéndose al Distrito Federal señala que este es sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos, razón por la cual no puede ser un estado, sin embargo en caso de

153 Luigi Ferrajoli. *Derechos y garantías*. Madrid, Trotta, 2004, p. 117

154 Miguel Carbonell. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Porrúa, 2011, p. 17.

que los Poderes cambiaran de sede, este se erigirá efectivamente en un estado más.¹⁵⁵ Siendo optimistas y considerando que los Poderes de la Unión salieran del Distrito Federal, se daría paso al proceso que marca el apartado tres del artículo 73 constitucional. Ahora bien, ¿Por qué mencionamos esto? Porque lo que pretendemos en este trabajo –el fortalecimiento del gobierno– se enfrenta a la misma complejidad del caso de transformar al Distrito Federal en un estado. Aunque este no sea nuestro objetivo, al favorecer la creación de una constitución local, la conversión de la ALDF en un congreso y la ampliación de facultades al Ejecutivo local, nos enfrentamos a una ardua deliberación en lo local, estatal y federal. Por lo pronto en lo local esto ya ha sido superado –al acordar y respaldar un único proyecto de reforma política para el Distrito Federal, el cual ya fue entregado al Congreso de la Unión– ahora toca el turno a este último. Por consiguiente, tomando como fundamento lo establecido en el artículo 135 de la Constitución política y, suponiendo que el proyecto hubiese sido aprobado en la Cámara de Diputados y en la de Senadores (sobre todo en esta que ha sido donde se ha estancado), la minuta deberá ser turnada a los Congresos locales para su discusión y, en su caso, aprobación. Consiguientemente, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, computaría la votación y conforme al resultado de la misma, si fuera la mayoría, haría la correspondiente declaratoria de aprobación de la reforma constitucional. En dicho caso, la reforma política llegaría nuevamente a la ALDF que previos los trabajos relativos expediría en su caso la norma correspondiente bajo el

155 La decisión de cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la federación es competencia del Congreso de la Unión y, al no componerse este de representantes comprometidos con los intereses colectivos, sino de particulares o partidistas, sería casi imposible una decisión de esa magnitud, al saber que por más de 200 años la federación representada en los tres Poderes ha operado en el actual territorio del Distrito Federal. Véase Sección III, *De las facultades del Congreso*, artículo 73 de la Constitución política.

nombre de Ordenamiento Constitucional o Constitución del Distrito Federal, consolidando de esta forma la nueva estructura jurídico-política del Distrito Federal.

Así pues, la ALDF, tendría que transformarse en un Congreso local con la finalidad de preservar, desarrollar y defender los derechos de los actores que representa, así mismo, responder eficientemente a la exigencia de los cambios en las prácticas políticas que se observan actualmente en la sociedad capitalina la cual es cada vez más inclusiva, informada y convencida de la necesidad de actuar plenamente en el desarrollo de la vida política de la capital. Los defensores somos ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones que los del resto del país y, por ende demandamos una organización de gobierno capaz de tomar decisiones acorde a nuestras exigencias, decisiones que no tendrían que ser aprobadas por las autoridades federales para su realización. La consolidación de un Legislativo y de un Ejecutivo local fuerte sin duda debe avanzar sobre una reforma que revierta la centralización y la actividad antidemocrática de lo federal quien actualmente retiene las facultades que le darían al Distrito Federal la categoría de entidad política autónoma, eliminando así la dualidad de su gobierno.

Conclusiones

El Distrito Federal es de las partes que integran a la federación la más relevante debido a que en este se concentra gran parte de la vida política, económica, social y cultural del país, lo que lleva a enormes desafíos que enfrentar y resolver, como el de su compleja estructura de gobierno. Su consecución, considerando la autonomía como principio fundamental en la consolidación de su régimen democrático, es actualmente el principal reto. Este se ha tratado de resolver a través de reformas a su organización, sin embargo las transformaciones a su estructura se caracterizan por que han estado determinadas por un arreglo político federal que finalmente es lo que ha prevalecido, dado que al ser capital y asiento de los poderes federales se ha mantenido como un territorio de excepción en donde las facultades delegadas a las autoridades locales son una mezcla de atribuciones ejercidas por un estado, pero sin ser uno de ellos, restándole de esta forma precisión a la determinación de facultades y áreas de competencia a las autoridades que la rigen. De tal suerte que su conducción aún contempla la restricción del gobierno como un mal menor necesario para el federalismo, el cual se sustenta en una forma de organización dinámica con fuerte capacidad de transformación y adecuación al desenvolvimiento de las partes que lo integran, permitiendo alcanzar una unidad política que acomode y aumente la diversidad durante la solución de los problemas de la vida diaria, al grado que la democracia signifique autogobierno.

La democracia entendida como una práctica de gobierno a la cual se puede uno acercar pero no alcanzar requiere de libertad para que logre un eficiente ejercicio. Desafortunadamente, la cuestión de equilibrar el desajuste entre autonomía y

democracia, depende por un lado de la voluntad de nuestros representantes políticos los cuales están sujetos a una correlación de fuerzas e intercambios de favores partidarios –a nivel federal– que para nada favorece al fortalecimiento de nuestra democracia. Si estos, que se supone nos representan, se enfocaran en deliberar y acordar sobre lo que mejor conviene a los capitalinos, y no a sus intereses partidistas o privados, se lograría el objetivo único aquí planteado: la autonomía del régimen. Pues, la finalidad que se persigue con el pleno ejercicio del gobierno es el de realizar el principio de autonomía política en cuya noción se sustenta la democracia.

Este trabajo, en su análisis, busca que prevalezca la institucionalización de una estructura fuerte y autónoma que enfrente el reto de gobernar a la entidad capital y asiento de la federación, ya que lo que se ha logrado con las reformas “inconclusas” ha sido insuficiente, pactando arreglos que debilitan su conducción sometiéndolo a través de atribuciones claves a los poderes federales.

Dotar de autonomía al Distrito Federal implica una decisión que afectará no sólo a la entidad sino a todo el país, ya que la medida reforzará el federalismo, pues el existente aún sigue sin garantizar una adecuada gobernabilidad en el territorio debido a que no ha sido capaz de proyectar a las entes que lo conforman alternativas institucionales amplias que cumplan con el propósito de hacer efectiva la relación y representación de las partes que integran al gobierno general. De ahí que la autonomía sea una decisión que dependa de la disposición que tengan las fuerzas políticas –en el Distrito Federal, Congreso de la Unión y Congresos estatales– para reconocer la autenticidad de la ciudad como entidad federativa. Esto se ha venido discutiendo, sin embargo es momento de hacer efectivo el fortalecimiento de su régimen para cuyo objetivo se

tendrá que dejar de lado los intereses grupales o partidistas ajenos al tema que son los que han impedido la consolidación de un gobierno autónomo y democrático en el Distrito Federal.

Así pues, el entramado institucional que conlleva a procedimientos para la toma de decisiones supone la existencia de un sistema autosuficiente y especializado para que las resoluciones de gobierno ejerzan responsablemente sus funciones. La todavía en construcción democracia una vez que interrumpió el prolongado dominio autoritario se enfrenta a la disyuntiva que como idea moderna de representación política requiere ampliaciones sustantivas para que los procesos decisorios sean eficientes y acorde a las exigencias de los representados.

La transformación de la ALDF en un Congreso local cuyo propósito será preservar, desarrollar y defender los derechos de los actores que representa beneficiará sin duda a responder eficientemente a las exigencias de los cambios en las prácticas políticas que se observan actualmente en la sociedad capitalina, la cual es cada vez más inclusiva, informada y convencida de la necesidad de actuar plenamente en el desarrollo de la vida política de la capital. La plena vigencia de los derechos a los capitalinos y una precisa definición de autonomía en el régimen local son disposiciones que fortalecerán el desarrollo de la democracia en la entidad. Los logros alcanzados a través de las reformas han contribuido a la consecución de la democracia, empero estos aún no responden a los cambiantes ritmos de vida de los habitantes, debido a la carencia de atribuciones indispensables que los órganos de gobierno –elegidos democráticamente– deben tener para diseñar reglas que respondan eficazmente a las demandas y necesidades de la compleja sociedad capitalina.

Los defensores somos ciudadanos con los mismos derechos y obligaciones que los del resto del país y, por ende demandamos una organización de gobierno capaz de tomar decisiones acorde a nuestras exigencias, decisiones que no tienen que ser aprobadas por las autoridades federales para su realización. La consolidación de un Legislativo y de un Ejecutivo local fuerte sin duda debe avanzar sobre una reforma que revierta la centralización y la actividad antidemocrática de lo federal quien actualmente retiene las facultades que le darían al Distrito Federal la categoría de entidad política autónoma, eliminando así la dualidad de su gobierno.

Bibliografía

Acosta, José Octavio "Descentralización, democracia y gobiernos locales" en Rafael Tamayo Flores y Fausto Hernández Trillo (coordinadores). *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México. ¿cómo y hacia dónde vamos?* México, Porrúa.

Álvarez Enríquez, Lucía. *El espacio de la sociedad civil en la Ciudad de México en el fin del siglo XX: marco institucional, nuevos actores y esfera pública*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM- Plaza y Valdés, 2004.

Álvarez Enríquez, Lucía "El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal", en Lucía Álvarez (coord.) *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México, La jornada, Ediciones. Centro de Investigación Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM

Álvarez Enríquez, Lucía "Historia de la conformación ciudadana en la Ciudad de México", En Ana Helena Treviño y José Javier de la Rosa (coord.) *Ciudadanía, espacio público y ciudad*. México, UACM, 2009.

Aranda Vollmer Rafael. *Poliarquías Urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México, IFE, 2004.

Arbòs, Xavier y Giner, Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.*, 3ª. ed., Madrid, Siglo XXI, 2002.

Aristegui, Gabriel y Herrera, Graciela. *Historia Regional del Distrito Federal*. México, LIMUSA, 2000.

Aziz Nassif, Alberto "La ilusión reformadora: ¿es un referente o una lógica política?", en José Luis Calva (coord.) *Democracia y gobernabilidad*. México, UNAM, 2007.

Becerra Chávez, P. Javier "De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003", en Gustavo Ernesto Emmerich (coordinador), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. México, UAM, 2005.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México, Cal y arena, 2000.

Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, *La reforma electoral de 1996*, México, FCE, 1997.

Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, FCE, 1985.

Bolos, Silvia "Los movimientos sociales, actores de la democratización en la ciudad", en Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coord.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México, UACM, 2006.

Cabrero, Enrique "La ola descentralizadora. Un análisis de tendencias y obstáculos de las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional" en Enrique Cabrero. *Las políticas descentralizadoras en México (1983- 1993). Logros y desencantos*. México, CIDE, 1998.

Carbonell, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Porrúa, 2011

Carmagnani, Marcelo (coord.) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil y Argentina*. México, COLMEX, 1993.

Censo de Población y Vivienda INEGI, 2010.

Cohen, Jean y Arato, Andrew, *Sociedad civil y teoría política*. México, FCE, 2000.

Colomer, Josep. *Instituciones políticas*. Barcelona, Ariel, 2001.

Crespo, José Antonio "La decreciente representatividad partidista" en José Luis Calva (Coord.) *Democracia y gobernabilidad*. México, Porrúa, 2007.

Dahl, Robert. *Los dilemas del pluralismo democrático*. México, Alianza, 1982.

Dahl, Robert. *La Democracia*. México, Taurus, 2006.

Downs, Anthony. *Teoría económica de la acción política en una democracia*. Madrid, IEF, 1982.

Esquivel Solís, Edgar "La Ley de participación ciudadana: ¿corresponsabilidad o cooperación?", en: *Ensayos*. México, IEDF, 2003.

Espinosa, Mario. "Historia y Cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México", *Andamios*, núm. 1 (otoño- invierno de 2004).

Faya Viesca, Jacinto. *El federalismo mexicano*. México, Porrúa, 2004.

Fenichel Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*. Madrid, CEC, 1985.

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías*. Madrid, Trotta, 2004.

Font, Joan, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel, 2001.

Garrido Maldonado, Raciél "La cláusula de gobernabilidad en el sistema electoral del Distrito Federal", en María del Pilar Hernández (coordinadora). *Temas electorales*. México, TEDF, 2001.

Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Solís Acero, Felipe. *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*. México, INAP, 1985.

Gómez Tagle, Silvia "Los partidos y los sistemas de partidos: mecanismos de representación", en José Luis Calva (coord.) *Democracia y gobernabilidad*. México, UNAM, 2007.

Grupo Parlamentario del PRD. *La reforma del Estado*. México, Centro de producción editorial, 2007.

Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid, Trotta, 1998.

Held, David. *Modelos de democracia*. Madrid, Alianza, 2001.

Huntington, Samuel. *El sobrio significado de la democracia*, En revista de estudios públicos n.33 Santiago. Verano, 1989.

Jiménez, Marco A. "Educación y Autonomía: Hacia una sociología de las significaciones imaginarias de la educación", en Marco A. Jiménez (coord.), *Encrucijadas de lo imaginario. Autonomía y práctica de la educación*. México, UACM, 2007.

Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987.

Lombera, Rocío y Cabrera, Milagros "Rediseño institucional de la participación y concertación ciudadanas; base teórica, conceptual y metodológica", en Silvia Bolos (coord.) *Participación y espacio público*. México, UACM, 2003.

López y Rivas, Gilberto. *Autonomías: Democracia o contrainsurgencia*. México, Era, 2004.

Loveman, Brian, "Federalismo y Democratización en América Latina: Un análisis comparativo y agenda de la reforma parcial", en *Coloquio Reflexiones sobre la Agenda Legislativa del Federalismo*. México, UAEH, 1996.

Máiz, Ramón "XI tesis para una teoría política de la autonomía", en Natividad Gutiérrez Chong (coord.) *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*. México, UNAM, 2008.

Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, Alianza, 1998.

Martínez Assad, Carlos, "Las (e) lecciones de la participación ciudadana en el Distrito Federal", en Gustavo Ernesto Emmerich (coordinador), *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. México, UAM, 2005.

Martínez Assad, Carlos *¿cuál destino para el DF? ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996.

Matos, Eduardo. *Tenochtitlán*. México, Colegio de México, FCE, 2006.

Melucci, Alberto. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México, COLMEX, 1999.

Mayer-Serra C. Elizondo y Hernández B. Nacif (Compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. México, FCE, 2002.

Merino, Mauricio. *Gobierno local, poder nacional*. México, COLMEX, 1998.

Meyer, Lorenzo "Un tema añejo siempre actual: El centro y las regiones en la historia mexicana" en Blanca Torres (compiladora). *Descentralización y democracia en México*. México, COLMEX, 1986.

Middlebrook J. Kervin "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (Compiladores). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994.

Mirón Lince, Rosa María, "El nuevo gobierno en el Distrito Federal", en Luis Salazar (coordinador), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*. México, Cal y Arena, 1999.

Mirón, Rosa María, "El código Electoral del Distrito Federal: ¿legislación a la medida?", en Jacqueline Peschard, *El federalismo electoral en México*, México, UNAM, 2008.

Monreal Ávila, Ricardo. *Origen, evolución y perspectivas del federalismo mexicano*. México, Porrúa, 2004.

North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 2001.

Reyes del Campillo, Juan y Hernández Vicencio, Tania "Partidos y sistema de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo", en Antonella Attili. (coord.) *Treinta años de cambio político en México*. México, UAM-Porrúa, 2006.

Rodríguez, Victoria. *La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo*. México, FCE, 1999.

- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. México, Alianza, 2005.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Folio, T. II, 1996.
- Serna de la Garza, José María. *El Sistema Federal Mexicano*. México, UNAM,
- Serrano Salazar, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- Sirvent, Carlos "Reformas y participación electoral en México, 1910-2003" en Octavio Rodríguez y Carlos Sirvent. *Instituciones electorales y partidos políticos en México*. México, Jorale editores, 2005.
- Sirvent, Carlos, "La reforma política del Distrito Federal", en José F. Fernández et al., *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.
- Tamayo, Sergio, *Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal*. México, UACM, 2007.
- Orozco y Berra, Manuel. "La ciudad de México", en *Diccionario Universal de Geografía e historia*. México, Imprenta de F. Escalante y Cía, 1854.
- Ortega, Roberto. *Federalismo y municipio*. México, FCE, 1994.
- Peschard, Jacqueline, "La reforma política del Distrito Federal", en Leonardo Valdés (coordinador), *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*. México, UAM-I, 1995.
- Pindado Sánchez, Fernando, *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. Barcelona, Ediciones del Serbal, 2000.
- Proudhon, Pierre Joseph. *El principio federativo*. México, Ediciones Garnica, 1992.
- Pzerworski, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (Compiladores). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona, Paidós, 1994.
- Przerworski, Adam "Democracia y representación" *Metapolítica*, núm. 35, 1999.
- Velásquez C, Fabio y González R, Esperanza. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Fundación Corona, 2003.
- Villareal, Diana R. y Mignot, Dominique (coord.). *Metropolización, concentración económica y desigualdades espaciales en México y Francia*. México, UAM, 2007.

Watts, Ronald, "Presente y futuro del federalismo en las Américas", en *Coloquio federalismo en las Américas: Encuentro de gobernadores y exgobernadores*. México, ICLUM, 1999.

Zermeño, Sergio "La participación ciudadana en el Distrito Federal (La normatividad y sus resultados)", en Lucía Álvarez, Carlos San Juan y Cristina Sánchez Mejorada (coord.) *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*. México, UACM, 2006.

Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IISUNAM, 1998.

Ziccardi, Alicia "La reforma al gobierno del Distrito Federal", en José F. Fernández et al., *Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2001.

Ziccardi, Alicia "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local", en Ziccardi, Alicia (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. Memorias I*. México, IISUNAM, 2004.

Fuentes jurídicas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Código Electoral del Distrito Federal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

Hemerografía

Becerril, Andrea, "De haberse aprobado la reforma política del DF, no habría desafuero: Jesús Ortega" *La Jornada*, México, domingo 10 de abril de 2005.

Bolaños, Ángel, "Priistas que por mezquindad no aprobaron reforma política del DF" *La Jornada*, México, 12 de febrero de 2010.

Córdova, Arnaldo, "La reforma política del DF, mariguanada autoritaria priista". *La Jornada*, México, domingo 28 de marzo de 2010.

García, Carina y Francisco Nieto. "Avanza candado a PRD en la ALDF" *El Universal*, México, viernes 14 de octubre de 2011.

González, Rocío, "Más facultades a GDF y Asamblea, plantea proyecto de reforma oficial" *La Jornada*, México, lunes 26 de abril de 2010.

Llanos, Raúl, "El DF dejará de recibir este año 700 millones de pesos" *La Jornada*, México, martes 17 de junio de 2008.

Llano, Raúl, "Escaso trabajo legislativo sobre el DF en San Lázaro", *La Jornada*, México, lunes 10 de marzo de 2008

Notimex. "Eliminan cláusula de gobernabilidad en la ALDF" *El Universal*, México, jueves 03 de noviembre de 2011.

Romero, Gabriela, "Pide Ebrard a Beltrones impulsar en el senado reforma del DF" *La jornada*, México, jueves 11 de agosto de 2011.

Romero, Gabriela, "Sin dedicatoria, el proyecto priista de reforma del DF" *La Jornada*, México, lunes 26 de abril de 2010.

Quintero y Raúl Llanos, "Abstencionismo y denuncias de anomalías marcan la elección vecinal" *La Jornada*, lunes 25 de octubre de 2010.

Documentos electrónicos consultados

<http://economista.com.mx/sociedad/2010/04/12/pan-presenta-propuesta-reforma-politica-df>

http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=499884

<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa3/gobcdcapital.html>.

<http://www.iedf.org.mx>

<http://www.iedf.org.mx/sites/SistemaElectoralDF/es06.php?cadena=content/es/0606.ph>

<http://www.prosoc.df.gob.mx/noticias/pdf/leypartcdf.pdf>

<http://www.aldf.gob.mx/leyes-107-2.html>

<http://www.tedf.org.mx/sentencias/index.php/legislacion/ley-de-participacion-ciudadana-del-distrito-federal>

<http://www.aldf.gob.mx/trabajo-legislativo-206-1.html>

<http://www.aldf.gob.mx/1-505-2.html>

http://prd.diputados.gob.mx/publicaciones/p_03.htm

http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/df/content/informe/informe1_LXI.pdf

<http://www.aldf.gob.mx/comsoc-pide-senado-aprobar-reforma-politica-df--10421.html>

http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/proposicioneslxi.php?filit= &comt=11&edot=T

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/010_comisioneslxi/001_ordinarias/012_distrito_federal/06_proposiciones

<http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/e016369f45ae5ebb73d8b8aad4534ec5>

<http://www.eluniversaldf.mx/home/nota35297.html>