

# Aproximaciones a una reforma política en la Ciudad de México





Gabriel Huerta Medina.  
Compilador

Derechos reservados, 2024  
Partido Acción Nacional  
Av Coyoacán 1546.  
Colonia del Valle 03100.  
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizada  
vulnera derechos reservados.  
Cualquier uso de la presente obra debe ser  
previamente concertado.

# Índice

Introducción.....	6
Prólogo.....	7
1 La Reforma política de la Ciudad de México.....	8
2 Aproximaciones a una reforma política de fondo en el Distrito Federal.....	17
3 La noción de pacto en la génesis de la constitución de la Ciudad de México.....	32
4 La Reflexión sobre la Constitución desde la Ótica de Acción Nacional.....	36
5 La reforma política del Distrito Federal.....	41
6 La reforma política del Distrito Federal: avances y perspectiva.....	47
7 La reforma política no se reduce a la expedición de una Ley Electoral.....	55
8 La reforma al gobierno del Distrito Federal: avances logrados y tareas pendientes.....	65
9 Reforma política del Distrito Federal: estudio teórico conceptual.....	72
10 Reforma política en México ¿avances o retroceso democrático?.....	76
11 Aproximación a Formas Ciudadana que Reformula lo Público Urbano de la Ciudad de México.....	84
12 Verdaderas Prioridades del Gobierno en Turno: Análisis de la CDMX.....	92
13 Reforma Política en México: Concreción de lo Posible.....	96
14 Por qué se Atoró otra vez la Reforma Política del Distrito Federal.....	108
15 Comentarios sobre la Reforma Política de la Ciudad de México.....	114

## Introducción

En este cambio constante que se ha tenido con respecto a la democracia en nuestro país, es importante estudiar las reformas políticas que ha tenido la Ciudad de México, porque estas reformas han permitido tener cambios muy significativos, que se ven reflejados en la política, en lo jurídico, en lo económico y en lo social. Siempre ha sido importante el análisis de las reformas políticas de la Ciudad de México.

En La actualidad con las transformaciones que se ha tenido en las prácticas políticas, es fundamental la búsqueda de una mejor democracia, esto radica en la importancia que está teniendo la sociedad en la Ciudad de México, porque es cada vez más participativa, esta más informada y esta convencia de generar cambios para tener un mejor desarrollo económico y político, para que a su vez se tenga una mejor calidad de vida en la ciudadanía.

La reforma política que tuvo anteriormente la Ciudad de México, se estableció y se reconoció la autonomía, que actualmente por esta sujeta al poder ejecutivo, y su organización política de la Ciudad de México, la cual se independizo los poderes, facultándola con una constitución propia.

El propósito de esta compilación es modesto, pues pretende ofrecer un panorama básico y una “Aproximación a la reforma política en la Ciudad de México”, la crisis política que se está viviendo es este siglo siempre ha sido y será una puesta importante para los ideales y valores de la democracia de la Ciudad de México.

## Prólogo

El estudio de los problemas en la Ciudad de México, da pie a enfocarse en las reformas políticas, que ha tenido y que necesita, sobre todo de cara a las próximas elecciones, por esto es importante revisar la conformación de su democracia, porque es claro que el voto será la llave para que esto conduzca a un verdadero cambio democrático en la ciudadanía.

La reforma que tuvo la Ciudad de México, obliga que la forma de gobierno de los anteriores jefes de gobierno, sea más cuestionada actualmente, por esto es necesario una mayor participación ciudadana, para que se pueda dar una reforma política más de fondo, en caminadas a reestructurar la democracia y su verdadera autonomía en la Ciudad de México, sin que el poder ejecutivo pueda intervenir, por esto es necesario buscar una reforma que aporte cambios en beneficio de la ciudadanía.

No ha estado tan erróneo las reformas políticas que ha tenido la Ciudad de México, porque esto ha servido como un parteaguas en la construcción de la democracia en la Ciudad, pero, estas reformas no han podido establecer un verdadero orden político, por esto, es urgente profundizar en las reformas políticas, que permitan tener mejor seguridad, mejores instituciones y mejor gobierno, de otra forma esta permitiendo tener una Ciudad de México, ingobernable por la delincuencia y la ineficacia del gobierno actual.

Este trabajo titulado: “Aproximaciones a una reforma política en la Ciudad de México”, presenta un recorrido y análisis de la reforma que se realizó y tienen los ciudadanos de CDMX, así como datos históricos de las reformas que se han presentado, y que es necesario seguir mejorando conforme se esta avanzando la democracia y la cultura de la ciudadanía en la capital del país.

# La Reforma Política de la Ciudad de México

Enrique Rabell García<sup>1</sup>

## Introducción

El gobierno de la Ciudad de México, como capital de la República, ha sido motivo de importantes controversias por su naturaleza jurídica desde la independencia nacional. La fórmula original consistió en ser considerada un departamento central del sector federal. Hoy en día, a raíz de la última reforma constitucional de 2016, cuenta con un régimen constitucional único en el cual se confunden las figuras o normas que aplican a los estados de la República y los principios para darle plena autonomía.

La capital del país en un sistema federal no solamente es el ámbito jurídico de los poderes federales, sino también el ámbito territorial donde se garantiza que los poderes de la unión tengan independencia y seguridad para poder desarrollar sus tareas. De ahí que la fórmula federalista original consideraba a la ciudad capital como un territorio centralizado de los poderes de la unión. Esto es, las autoridades locales o de la capital eran designados por la autoridad federal y actuaban en representación de tales poderes federales. Al paso del tiempo, y el crecimiento de las grandes ciudades capitales, varias fórmulas se han aplicado para otorgar mayor legitimidad a las autoridades locales de la capital, así como darles a sus habitantes una participación política efectiva. Hoy en día, entre los extremos de continuar como un departamento central o ser una entidad con soberanía interior, se optó por un estatuto con competencias propias para la Ciudad de México.



La reforma política actual propone para ciertos sectores que se elimine dicho estatuto y se convierta en una verdadera entidad federativa, con el supuesto de que dicha reforma le dará más poder, competencias, legitimidad y estatus político a la propia Ciudad de México. Las interrogantes principales de esta postura consisten en: ¿Qué pasará con el ámbito territorial de los poderes de la Unión? ¿Ganarán o perderán más competencias en este nuevo arreglo? ¿Quién tendrá el mando de seguridad? ¿Cuál sería el arreglo fiscal? En este orden de ideas se plantea como hipótesis de

1 Rabell García, Enrique. La reforma política de la Ciudad de México. En: Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Cuestiones Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM No. 36, enero-junio del 2017. Págs. 243-270



trabajo que, en virtud de las actuales reglas del federalismo, las cuales favorecen a los poderes de la Unión y no a las entidades —casos con mayor equilibrio sucede en el federalismo de Estados Unidos, Canadá o Alemania, por ejemplo—, convertir a la Ciudad de México en estado federal le restaría más competencias y responsabilidades. Siendo la hipótesis alternativa en el sentido de ampliar su estatuto de autonomía para otorgar mayores competencias al gobierno de la Ciudad capital.

Con la finalidad de analizar esta problemática se plantea utilizar diversos enfoques, entre ellos el histórico, constitucional, financiero y administrativa, para en forma conjunta desarrollar una interpretación integral y aportar conclusiones que sirvan al análisis constitucional del régimen jurídico de la Ciudad de México. En términos generales se establecen como partes generales del estudio la metodología, el análisis y la discusión final o resultados. La parte metodológica, entendida ésta como la relativa a la descripción de la problemática, comprende diversos apartados. El primero corresponde al marco teórico sobre los conceptos de federalismo y autonomía con la finalidad de conocer los alcances y límites de estas formas de Estado. El segundo comprende el desarrollo histórico del gobierno de la Ciudad de México desde la Constitución federalista de 1824 a la fecha. Además, se complementa con dos apartados que comprenden el apartado a las instituciones vigentes, que abarca el régimen constitucional y el fiscal; seguido de otro apartado sobre la materia de desarrollo urbano. Los apartados anteriores inician la discusión sobre las consecuencias de transitar hacia un régimen de entidad federativa o de autonomía. El análisis se presenta en la sección sobre la propuesta de reforma política. Se estudia en particular el nombre oficial, el caso de la Constitución local, las facultades del Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad, así como las competencias de los gobiernos locales de la capital. La discusión final se presenta en el último apartado de conclusiones, en el cual se consideran los aspectos positivos y negativos de la reforma política y constitucional reciente.

## **Federación**

El sistema federativo actual es el resultado de la inestabilidad política de la Confederación Americana de 1777 y la necesidad de contar con una defensa militar común frente a Inglaterra y otras potencias europeas. En el aspecto doctrinal la federación busca conciliar el interés por tener un órgano con fuerza política y legal para aplicar directamente sus disposiciones y, por el otro, conservar el máximo grado de autonomía de los estados miembros de la unión federal.

Históricamente, Ferrando señala que se distinguen dos modos fundamentales de formación de los Estados federales: puede ser el resultado de la transformación de un Estado unitario en federal, en cuyo caso —como observa biscaretti di ruffía— se produce realmente el nacimiento de los Estados-miembros y no del Estado federal, que es el antiguo Estado unitario constitucionalmente transformado: Brasil en 1891, Austria en 1920, Méjico y la U.R.S.S. se formaron según este procedimiento. El segundo modo, que es el normal, tiene lugar cuando se reúnen varios Estados, hasta entonces independientes, originando un nuevo Estado federal. Tal es, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos, de Suiza, de Argentina, de la Confederación de Alemania del Norte, etcétera. Este proceso puede realizarse jurídicamente, a través de un tratado internacional primero y de una Constitución después (Estados Unidos), o bien por vía extrajurídica o de hecho (Suiza).

Las características principales de un Estado federal consisten en la creación de una nueva entidad política o Federación que representa a todas las entidades, la participación de las entidades federativas en el gobierno nacional y el reparto de facultades entre la Federación y sus entidades. Tena Ramírez comenta que “en la federación los Estados-miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central”. Por tanto, las características principales del estado federal son: La creación de un nuevo estado a partir de naciones independientes. El reparto de competencias entre la federación y las entidades, establecidas en la Constitución nacional.

La federación representa la unidad nacional, cuenta con la soberanía exterior y materias exclusivas de ámbito nacional para asegurar la unidad interior. Las entidades conservan su soberanía interior, por tanto, sus autoridades son electas en la propia entidad y cuentan con su propia Constitución dentro de los límites de la Constitución general. Las entidades participan en el gobierno nacional por medio de la representación en el cuerpo legislativo nacional y en el proceso de reforma constitucional de la unión.

## **Regionales o autonómicos**

González Casanova comenta que el origen contemporáneo de las comunidades autónomas se encuentra en la necesidad de los Estados unitarios de reconocer ciertos poderes de autogobierno a grupos de población caracterizados por su unidad nacional-cultural y lingüística o por su condición insular o de alejamiento geográfico del territorio físico del Estado. Tras la I Guerra Mundial, Inglaterra, Checoslovaquia, Finlandia y España otorgaron estatutos de autonomía respectivamente a Irlanda del Norte, Rusia subcarpática, Islas Aaland, Cataluña y País Vasco.

El Estado autonómico tiene por característica que el poder central conserva la soberanía y reparte atribuciones de acuerdo con las situaciones particulares de cada región. De esta forma, cada región podrá tener diferentes materias y competencias públicas en relación con las demás regiones de la misma nación. Respecto de esta forma de Estado, González Casanova señala como distinciones respecto del Estado federal: La potestad autoconstituyente del Estado federado es originaria, pues fue Estado antes que el federal. En cambio, la comunidad autónoma es derivada del poder central. Las entidades federativas sólo se hayan sometidas a los controles jurídicos estrictamente fijados en la Constitución general. En el Estado unitario ha de dejar sin concretar en el texto constitucional aquellos controles concretos. Las entidades federativas participan con paridad en la reforma constitucional y en la elaboración de leyes federales, mediante una segunda cámara en el Congreso. En el Estado unitario, las comunidades autónomas carecen de esta facultad.

El estado autonómico o regional se crea en Italia y España, como forma de rechazo al sistema unitario y, también, como negativa al federalismo que otorga un mismo trato a todas las entidades. El estado autonómico nace para conceder estatutos especiales a favor de ciertas regiones; en Italia es el caso de Toscana y Umbría, y en España para favorecer a las regiones de Cataluña y el País Vasco.

En España la autonomía nace efectivamente a partir de la Constitución de 1931 al establecerse el Estado integral. Por lo cual fue necesario encontrar el sentido que dieron las Cortes Constituyentes al nuevo concepto político. Ferrando Badía señala que Jiménez de Asúa, presidente de la Comisión de Constitución, deliberó: Frente al Estado unitario, tiene el integral la ventaja, en nuestro caso, de ser compatible, sin imponerlas, con diversos grados de autonomías regionales, cuando sean pedidas y procedentes, junto a un régimen de vinculación de otros territorios nacionales no preparados para aquellas formas de autarquía. Y frente al Estado federal tiene el provecho de permitir, sin desnaturalizarse, la existencia de estos territorios, ligados por estrecha dependencia político-administrativa al Estado... junto a aquellas otras regiones que quieran y estén capacitadas para asumir funciones de autodeterminación, en grado de distinta intensidad, que son variantes de matiz en las posibles autonomías regionales diversas, sin importar una relación uniforme entre el Estado y unos y otros territorios.

Aunque dicha Constitución no tuvo aplicación plena, debido a la Guerra Civil, sirvió como fundamento e inspiración de la actual Constitución española de 1978.

Concluyendo, las principales características de un Estado regional o autónomo son: La existencia de un ordenamiento constitucional, como único titular de soberanía y sólo un poder constituyente. Las entidades autónomas carecen de la facultad de otorgarse su propio estatuto o constitución local, sino que le es impuesto por el órgano legislativo central.

No existe una división clara de facultades entre el gobierno central y las comunidades autónomas, sino que cada comunidad autónoma puede gozar de facultades propias y distintas a las demás comunidades; esto de acuerdo al estatuto promulgado por las cortes generales o centrales. Las entidades autónomas no participan del proceso de reforma constitucional nacional.

## **Antecedentes históricos**

En razón de la época prehispánica, Salomón sintetiza que la Ciudad de México ha sido, desde los tiempos prehispánicos, el centro político y económico más importante del país. Los aztecas no sólo la fundaron, también le dieron la grandeza que maravilló al conquistador en 1521. Arrasada por Hernán Cortés, la antigua Tenochtitlán habría de transformarse en la capital de la Nueva España. Durante el coloniaje español, la ciudad de México adquirió una nueva dimensión política y cultural y económica que la convirtieron en la Nobilísima Ciudad Metropolitana y Cabeza del Reino. La lucha por la independencia cambió el destino político del país y el de la Ciudad de México.

Ya en el siglo XIX, la Ciudad de México es reconocida como asiento de los poderes en las Constituciones federales de 1824, restauración de vigencia en 1846, la de 1857 y con el triunfo de

la República en 1867. Y, como contrapartida, las Constituciones centralistas no cuentan con distrito federal por suprimirse la Federación. En cuanto a su organización, la Ciudad de México se organizaba en municipios gobernados por ayuntamientos. En este caso las Constituciones federales no incluyeron al municipio, por considerarlo una entidad dentro de la soberanía de los estados. Y, en contrapartida, las Constituciones centralistas sí lo incluían como la base de la organización de los departamentos. Sin embargo, aun en los esquemas federales la Ciudad de México continuó dividiéndose en municipios por medio de leyes secundarias.

Tena Ramírez señala que el Distrito Federal se creó como consecuencia del artículo 50, fracciones XXVIII y XXIX, de la Constitución federal de 1824, que facultaba al Congreso para “elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado...”. En consecuencia, el Congreso Constituyente expidió el decreto de 18 de noviembre de 1824 por el cual se estableció que la residencia de los supremos poderes de la Federación, es decir, el Distrito Federal, sería la Ciudad de México, en un radio de dos leguas cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad. Aunque no se mencionaba en la carta federal, se nombró a un gobernador de la capital y se conservó la figura municipal anexando poblaciones vecinas.

Posteriormente, Antonio López de Santa Anna, con el decreto del 16 de febrero de 1854, ensanchó la extensión del Distrito Federal y estableció la división en ocho prefecturas interiores y tres prefecturas exteriores. Por su parte, la Constitución de 1857 introduce el concepto del Estado del Valle de México, sólo en caso de que los poderes federales se trasladasen a otro lugar, contemplado esta situación en el artículo 46 y el artículo 72, fracciones V y VI que facultaban al Congreso para cambiar la residencia de los poderes federales y arreglo interior del Distrito Federal.

Por decreto del 6 de mayo de 1861 se dio otra reforma administrativa al Distrito Federal, quedando en Municipalidad de México y cuatro partidos, siendo los de Guadalupe, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. Esta división política del Distrito Federal se mantuvo hasta diciembre de 1899, cuando bajo el gobierno de Porfirio Díaz se agregaron cuatro municipios más (Cuajimalpa, Tlaltenco, Mixtic y San Pablo Ostotepec) y se amplió de cuatro a seis partidos o distritos, agregando las de Azcapotzalco y Coyoacán.

En 1903, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, dividió el territorio en 13 municipalidades. La Constitución de 1917 ratifica a la Ciudad de México como residencia de los poderes federales y, por medio de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales del 14 de abril de ese año, se confirman las trece municipalidades existentes. Dicha división fue modificada al crearse la municipalidad General Anaya en 1924.

El texto original de la Constitución vigente ya incluía al Distrito Federal como parte integrante de la Federación. Además, la fracción VI del artículo 73 establecía el régimen municipal del Distrito Federal y territorios; el reconocimiento de un ayuntamiento para gobernar cada municipio; el Distrito Federal y territorios estaría a cargo de un gobernador que dependería del presidente de la República; la elección de magistrados y jueces nombrados por el Congreso; y un Ministerio Público a cargo de un procurador general que sería nombrado y removido por el presidente.

Ante la iniciativa del presidente Obregón en mayo de 1928, la cual mencionaba las dificultades políticas y administrativas de los municipios y el predominio de los poderes federales sobre los servicios locales, se suprime en el Distrito Federal el municipio libre y se encarga su gobierno al presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley respectiva. De esta forma, en diciembre de 1928, ya siendo presidente Portes Gil, se publica la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, en la cual queda el presidente como encargado de las funciones administrativas por medio de un Departamento del Distrito Federal, creándose al efecto 13 delegaciones.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1941, crea como ente jurídico a la Ciudad de México (lo que fue sede del Departamento Central y delegación General Anaya) y 12 delegaciones. En 1970 se da otra reforma para dividir el territorio, quedando lo que fue la jurisdicción de la Ciudad de México en cuatro delegaciones.

De gran trascendencia política fue la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal mediante reforma constitucional al artículo 73, fracción VI, de fecha 10 de agosto de 1987. La Asamblea se funda como un órgano de representación ciudadana, integrado en ese momento

por 40 representantes electos por mayoritaria relativa y 26 por representación proporcional. Se le dio competencia para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en materia de servicios; aprobar nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia e iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materia relativa al Distrito Federal.

Con dicho antecedente, se procedió el 25 de octubre de 1993 a la creación de una nueva figura constitucional que contempla la actual naturaleza jurídica y organización del Distrito Federal al modificar los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del título V, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 199; derogándose al efecto la fracción XVII del artículo 89 de la propia Constitución de la República.

## **La forma de Estado**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece el sistema federal y reconoce la soberanía de los estados para su régimen interior en su artículo 40. Además, se reconocen los poderes de la unión y los de los estados, reconociendo las Constituciones particulares de los estados para su organización respectiva. El sistema de competencias se desprende de la fórmula de las facultades expresas a las autoridades federales y las no previstas a los estados, señalada en el artículo 124 constitucional.

En relación con la capital de la nación, se incluye dentro de las partes integrantes de la Federación al Distrito Federal en el artículo 43. Y se establece a la Ciudad de México como el Distrito Federal y sede de los poderes de la Unión, considerando que en caso de que los poderes se trasladan a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México.

Artículo que se complementa con el 122 que señala que el Distrito Federal estará a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, denominado jefe de gobierno del Distrito Federal, Legislativo llamado Asamblea Legislativa y Judicial representado por el Tribunal Superior de Justicia; estableciendo en el mismo artículo las bases de cada uno de dichos poderes.

Por lo cual se puede apreciar que existen dos regímenes jurídicos diferentes, uno el de los estados de la República, con reglas homogéneas para todos en el sentido de su forma de gobierno y reparto de competencias; y otro particular y único para la Ciudad de México como Distrito Federal, con un régimen especial, establecido en un Estatuto de Gobierno, el cual es promulgado por el Congreso de la Unión para reglamentar el artículo 122 constitucional ya citado.

En caso de querer trasladar o cambiar al DF, ante la propuesta de crear el Estado del Valle de México, aunque existe el procedimiento de arreglo de límites con los estados y aprobación del Senado previsto en el artículo 46, sería necesaria la reforma constitucional ya que el artículo 45 señala en forma puntual que “los estados conservarán la extensión y límites que hasta hoy han tenido”. Además de incluir en la lista de estados al del Valle de México en el artículo 43 que establece las partes de la Federación. Por tanto, la reforma política de crear a la Ciudad de México en entidad federativa, tiene que pasar por el proceso político de la reforma constitucional, con los inconvenientes políticos, administrativos y territoriales que esto conlleva en relación con los poderes federales y entidades vecinas involucradas.

## **Régimen fiscal**

En primera instancia, la Ciudad de México tiene una posición de privilegio al no contar con municipios. De esta forma, todos los ingresos que no son exclusivos de la Federación pertenecen al ámbito del Gobierno de la Ciudad (por ejemplo, el predial que corresponde a los municipios conforme al artículo 115 constitucional). En segundo plano, en materia de coordinación fiscal, el Distrito Federal cuenta con una posición diferenciada del resto de los estados. Ya que en algunos casos presenta fondos y reglas especiales para la asignación de recursos. Para su análisis se procederá conforme a la propia Ley de Coordinación Fiscal, la cual presenta primero las participaciones libres y, posteriormente, las reglas de las aportaciones a las entidades federativas.

En la categoría de los recursos libres o participaciones, participa en forma igualitaria que el resto de los estados. Se destaca que la Ley en comento le da el tratamiento de “demarcaciones territoriales” en el caso del Distrito Federal para equiparar estas jurisdicciones (las actuales delegaciones) a los municipios de los estados en los fondos respectivos. Con lo cual hasta aquí no hay diferencias.

En el caso de las aportaciones existen ciertas diferencias. Respecto del Fondo para la Educación Básica y Normal, así como el de Educación Tecnológica y de Adultos, el Distrito Federal no participa con el resto de los estados. Estos fondos son para apoyar los servicios de educación básica y normal, principalmente en lo que corresponde al pago de maestros. El Distrito Federal no participa en razón de que dichos servicios son proporcionados directamente por la Secretaría de Educación Pública nacional (SEP), por medio del financiamiento del Ramo 25 del Presupuesto de Egresos. A partir de 2005, la educación se imparte por la Administración Federal de Servicios Educativos, siendo un órgano desconcentrado de la SEP.

En el caso del Fondo de Servicios de Salud no se presentan diferencias respecto de los estados al apoyar a los servicios de salud estatales que no comprenden el IMSS e ISSSTE. Sin embargo, el Fondo para la Infraestructura Social, el cual se divide en Social Estatal y Social Municipal, no participa el Distrito Federal. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del D. F., aparentemente tiene un trato igual. Sin embargo, se establece 2.35% de la recaudación federal participable para todos los municipios y un 0.2123% exclusivo para las demarcaciones del DF.

El de Aportaciones Múltiples, para desayunos escolares y asistencia social a población en pobreza, corresponde a los estados y D. F. Sin embargo, se establece que se dividirá conforme a las reglas del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual se ha otorgado un trato distintivo al D. F. Mismo caso se presenta en el Fondo para la Seguridad Pública en cuanto a su asignación en el Presupuesto. Y el Fondo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (tanto estados como D. F.) se reparte por fórmula sin dar un trato especial a ninguna jurisdicción como tal.

Como se puede apreciar, existen algunas diferencias en cuanto al tratamiento de los estados y del Distrito Federal, como resultado no sólo del régimen constitucional del D. F., sino también de sus condiciones propias. En caso de que el D. F. se convirtiera en estado, entonces en automático dichas diferencias deberían desaparecer, como el caso de contar con un Ramo especial en el Presupuesto de Egresos federal, y darle un trato como un estado más dentro de los fondos y reglas de asignación de fondos. En esos casos, al participar como uno más, la consecuencia sería que estaría en lo que se llama en un juego en el cual de lo que ganan unos pierden otros. En el caso actual, en los casos de las diferencias ya apuntadas, el D. F. no tiene competencia alguna por dichos fondos y goza de una posición de privilegio sobre las demás entidades federativas.

## **Propuesta de reforma política**

### **Antecedentes**

La propuesta de reforma al gobierno de la Ciudad de México ha sido una constante desde el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas, del Partido de la Revolución Democrática (de izquierda) en 1997. Sin embargo, las propuestas más recientes provienen de la firma del Pacto por México del 2 de diciembre del 2012, en la cual participaron el presidente de la República y los presidentes nacionales de los principales partidos políticos. Siendo la reforma al Distrito Federal uno de los temas rectores dentro del Pacto.

En ese orden de ideas, en octubre de 2014 el actual jefe de gobierno capitalino, Miguel Ángel Mancera Espinosa, entregó al Consejo Rector del Pacto por México su propuesta de reforma, en la cual se modificarían nueve artículos constitucionales y se asumiría como capital del país autónoma. Se destaca el cambio en el artículo 122, en el cual se expone que la Ciudad de México continúe como capital y sede de los poderes de la Unión, además de contar con “autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa”. Asimismo, se cambia el nombre de la Asamblea por el de Poder Legislativo de la Ciudad de México, el cual tendría la facultad exclusiva de aprobar adiciones o reformas a la Constitución de la Ciudad. Las delegaciones seguirían con un titular, pero se agrega la figura de un órgano colegiado de elección popular directa que tendría facultades para supervisar y evaluar al gobierno y gasto público.

En síntesis, se propone definir el nombre oficial de la Ciudad de México; dotar de una Constitución a la Ciudad; revisar las competencias del jefe de gobierno y de la Asamblea; y fortalecer a las delegaciones creando órganos colegiados (tipo ayuntamientos). Como se puede apreciar, aunque se reconoce ya la dificultad de crear un nuevo estado de la República, se optó por la vía de la “autonomía” pero equiparando las figuras políticas y administrativas a la organización que cuentan los estados. En primera instancia es necesario definir cuál es la finalidad de la reforma para de ahí

construir el esquema constitucional ideal. ¿Se busca sólo fortalecer las competencias y figuras de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad? ¿Se busca dotar de mayores facultades políticas a los ciudadanos? O ¿Se busca eficiente los servicios públicos? Con estas ideas se procede al análisis de las propuestas e iniciativas, por ser las más importantes dentro del proceso de reforma constitucional y, posteriormente, en el capítulo de conclusiones se retoman junto a la última reforma constitucional.

En relación con dotar a la Ciudad de México de un nombre oficial en el lenguaje constitucional, el señalar un nombre o concepto a cierta demarcación territorial con jurisdicción es contar con un nombre oficial. De tal forma, el artículo 43 constitucional define los nombres oficiales de los estados de la República. Y el 44 establece puntualmente que “la Ciudad de México es el Distrito Federal”. Por tanto, si existe un nombre oficial que es “La Ciudad de México” o “Gobierno de la Ciudad de México”. En todo caso, si se busca modificar el nombre se debe contemplar la reforma a los artículos 43, 44 y 122 entre otros, para que no haya duda en cuanto al nombre que deba contar el Distrito Federal.

La propuesta de reforma contempla conservar la condición de autonomía o trato especial que existe hoy en día. Bajo estas líneas, sería forzoso en primer término que el artículo 122 constitucional establezca en forma puntual la autonomía de la Ciudad de México respecto de su forma de gobierno y organización política interna. Asimismo, dada la importancia que tiene el Distrito, es indispensable que dicho artículo siga estableciendo la organización de los poderes y competencias mínimas; de ahí que el siguiente documento legal deba reglamentar tales principios constitucionales.

Ahora bien, respecto de la técnica constitucional en materia de autonomías, existen dos formas distintas para reglamentar el texto fundamental. En el primer caso se otorga la autonomía y, al mismo tiempo, se concede la competencia amplia para que la “entidad” en cuestión se dé su propia normatividad sin existir un estatuto o ley reglamentaria por parte del legislativo nacional. En estos casos se trata de situaciones de pueblos o grupos minoritarios en los cuales se les concede dicha libertad para regular sus usos y costumbres por su condición especial.

En el segundo caso, después del reconocimiento constitucional de autonomía es necesario que el Legislativo o parlamento nacional promulgue un estatuto de autonomía en el cual se establezcan las competencias y la organización de los poderes básicos de la nueva jurisdicción; con lo cual queda vedada la posibilidad de una Constitución propia de la “entidad” por lo menos en el sentido formal de contar con una entidad que cuenta con soberanía interior para dicho fin. Este segundo caso es propio de un ámbito territorial mayor y con pueblos o naciones distintivas. Dicho estatuto podrá ser reglamentado por la “entidad”, pero ya no se tratará de una Constitución sino de una ley reglamentaria del estatuto.



Desde esta perspectiva, la situación del Distrito Federal claramente no responde a la primera situación que es propia de grupos en minoría. Sino al segundo caso de ámbito territorial, si bien no es una nación o pueblo diferente, sí es un grupo de población con características especiales por ser el asiento de los poderes de la Unión. Por tanto, no podría existir una Constitución en el sentido de las Constituciones de los estados, sino una ley secundaria y reglamentaria del Estatuto de Gobierno emanada del Congreso de la Unión. Si lo que se busca es que dicho cuerpo normativo secundario sea expedido por un órgano y procedimiento especial, diferente al de la creación de leyes ordinarias, no existiría ningún problema constitucional en tanto dicho cuerpo normativo, sin importar su nombre, quede subordinado al Estatuto de Gobierno. Siendo la razón de este análisis la falta de soberanía interior por tratarse precisamente de una zona o entidad con autonomía.

## **Competencias del Ejecutivo y el Legislativo**

En cuanto a las facultades del Ejecutivo y competencias de la Asamblea o nuevo Legislativo de la Ciudad, esto en primer término sería en razón directa del catálogo de competencias que se reconozcan en el artículo 122 constitucional.

De acuerdo con los referentes constitucionales en materia de autonomía, se pueden citar ejemplos de plena autonomía (en materia de seguridad pública y recaudación impositiva) hasta autonomías muy acotadas. La respuesta no puede proceder de la mera técnica constitucional sino de factores políticos, económicos y sociales de la capacidad de la Ciudad de México para contar con competencias propias para brindar servicios y programas. Por sus dimensiones socioeconómicas y condiciones de urbanismo, podríamos señalar que podrían ser mayores o “especiales” a las que tienen los gobiernos estatales. Sin embargo, la cuestión se complica un poco más por ser sede de los poderes federales y, en esa situación, no sería posible otorgar una autonomía muy amplia porque iría en contra de asegurar un campo de acción a los poderes de la Unión. Un ejemplo es el caso muy notorio en materia de seguridad y gobernabilidad, en el cual el mando tiene que estar bajo el presidente de la República. Por lo tanto, una buena medida sería iniciar por aquellas competencias necesarias o indispensables que tienen que estar forzosamente dentro del ámbito federal para asegurar la protección y buen funcionamiento de los poderes de la Unión.

La reforma en el sentido de equiparar las delegaciones a los municipios y que cuenten con órganos colegiados similares a los ayuntamientos nos remite también al problema de cuáles son los servicios básicos que darían las delegaciones por su propia cuenta. Si no existe un catálogo de servicios básicos a este nivel, no tiene sentido contar con un órgano de representación política que sólo va a dar opiniones, pero sin autoridad alguna para las cuestiones públicas.

Esto viene en razón de que desde los siglos XIX y XX, el gobierno central de la Ciudad de México en múltiples ocasiones quitó y concentró servicios en razón de las deficiencias y grandes diferencias entre los municipios y ahora entre las delegaciones. Es importante analizar si se van a crear “entes” con personalidad jurídica y presupuestos propios para hacerse responsables de servicios básicos a la ciudadanía. Si tal fuera el caso, una fórmula en este sentido podría ser la creación de un catálogo de servicios mínimos para todas las delegaciones y funcionar por medio de convenios con la autoridad central de la Ciudad en los demás servicios, para que así cada delegación pudiera contar con un traje a la medida de sus propias necesidades. Por otro lado, esta reforma podría ser posible hoy en día mediante la reforma del actual Estatuto de la Ciudad de México, sin la necesidad de realizar una reforma constitucional.

## **Conclusiones**

La trayectoria histórica de la Ciudad de México se encuentra marcada por los distintos modelos constitucionales del siglo XIX. Sin embargo, en cualquiera de ellos el gobierno se organizó en torno a una figura administrativa central y municipios. Ya en el siglo XX se suprime el municipio y aparecen las delegaciones actuales. La creación de la Asamblea de Representantes en 1987 así como la reforma política de 1993 y 2016, que establece un régimen especial de gobierno de la Ciudad, representan hechos fundamentales en su forma de Estado.

En particular la reforma política en los últimos años osciló entre crear un estado más de la República hasta propuestas para ampliar su autonomía. El Pacto por México encontró retrasos ante el desgaste político por la aprobación y ejecución de las reformas estructurales; el proceso electoral intermedio respecto al sexenio presidencial; así como la división de la izquierda en dos partidos al separarse Andrés Manuel López Obrador (ex candidato presidencial y ex jefe de gobierno del D.

F.) del Partido de la Revolución Democrática y fundar un nuevo partido (Movimiento Regeneración Nacional), quedando las delegaciones y Asamblea del D. F. divididas entre estos dos partidos.

Sin embargo, el 29 de enero de 2016, se publicó en el Diario Oficial, la reforma constitucional que modificó varios artículos para crear el gobierno de la Ciudad de México. Siendo el artículo 122 constitucional el principal en cuestión. El artículo se encuentra dividido en tres apartados que establecen la forma de gobierno, las reglas federales y las normas metropolitanas. Respecto de los puntos de análisis de la iniciativa del Pacto de México.

Se estableció como hipótesis de trabajo que convertir a la Ciudad de México en estado federal le restaría competencias y privilegios. Y ampliar su autonomía le daría mayores competencias. En consideración de los resultados arriba citados, así como la reciente reforma constitucional, la hipótesis se ha probado en forma parcial. Efectivamente no se ha creado un estado más de la República, evitándose con ello los problemas ya anotados como el hecho de trasladar a los poderes federales. Sin embargo, se ha creado un régimen especial o entidad autónoma pero sólo en cuanto a la forma, en el fondo los principios constitucionales le quitaron o limitaron su condición especial.

En cuanto a la forma se prueba la condición de autonomía o régimen especial mediante la participación del Congreso federal en su Constitución local. Creando de esta manera un régimen especial y distinto al de los estados de la República. Asimismo, su reglamentación en un artículo único, esto es el 122, crea una situación especial dentro de la Constitución.

En cuanto al fondo, se han conservado las mismas competencias que ya se tenían. Inclusive pudiera ser que la Ciudad disminuya sus ventajas al introducir la regla por la cual la Federación conserva todas sus competencias establecidas en el resto de la Constitución general, respecto al artículo 122 de la carta. Perdiéndose por el momento una oportunidad única e histórica para que la Ciudad de México pudiera tener en verdad un régimen de competencias único y ajustado a su propia realidad. Quedan como puntos salvables, y en espera de una legislación secundaria que le dé vida y no repita los mismos esquemas, las competencias entre la Ciudad y las alcaldías, así como los asuntos metropolitanos.



# Aproximaciones a una Reforma Política de Fondo en el Distrito Federal

Aminadab Pérez Franco<sup>1</sup>

Los problemas políticos, administrativos y metropolitanos que se pretende atender y en su caso resolver mediante la realización de las medidas contenidas en esta propuesta son los siguientes: Menoscabo en la legitimidad de ejercicio de las autoridades locales, causadas por la existencia de un estatuto especial que establece una organización política, cuyas facultades incompletas y dependencia ante la esfera federal, no corresponden a la elección democrática de autoridades.

Este primer problema se manifiesta en cierto desencanto de algunos sectores de la sociedad capitalina, quienes no perciben que la elección de autoridades haya significado un cambio positivo en la gestión pública.

Es indudable que la elección directa ha dado legitimidad de origen a los gobernantes capitalinos que antes no la tenían, sin embargo, también es cierto que la legitimidad de origen es tan sólo uno de los componentes de la legitimidad política. Considerando que el ejercicio cotidiano de la autoridad tiene por objeto resolver problemas concretos, como son en este caso los de la metrópoli, el origen democrático pasa a segundo plano y deja su lugar preponderante en la escena a la forma en que se estructura y se ejerce el poder, a la relación que se entabla entre gobernantes y gobernados; a la exigencia hacia quienes gobiernan de que cumplan sus compromisos, resuelvan los problemas y generen bienes públicos que se sumen al patrimonio de la comunidad y sean aprovechados por todos; así como también a la rendición de cuentas positivas sobre su gestión, las cuales tienen que ver tanto con la simple aprobación de la Cuenta Pública como también, y tal vez en mayor medida, con el balance de obras y servicios puestos a disposición de la ciudad.

Cuando llega el momento de ejercer el poder para afrontar las exigencias señaladas arriba, es preciso tener la capacidad de diseñar políticas públicas generales y específicas en los más diversos campos, de contar con estructuras de gobierno capaces de aplicarlas, de que pueda cumplirse con las funciones legislativa y reglamentaria que establezcan un marco normativo promotor y ordenen correctamente los esfuerzos de autoridades y ciudadanos, además de otras muchas cosas. Sin embargo, estas atribuciones se encuentran limitadas por el momento para los gobernantes y legisladores de la capital de la República, en razón de la existencia de un estatuto especial en el DF, que las mengua o coloca como facultad de los Poderes Federales.

Pero los ciudadanos que exigen soluciones no prestan mucha atención a las circunstancias en que se ejerce la autoridad; la población demanda exigentemente que se haga un buen gobierno y, en la medida que no se aprecian los resultados esperados o los que se ofrecen no satisfacen, la autoridad va perdiendo legitimidad en su ejercicio, lo cual se traduce, por desgracia, en la erosión del principio de autoridad, en pérdida de la confianza, en debilitamiento de la relación entre funcionarios y ciudadanos, e incluso puede llegar a convertirse en dificultades tanto administrativas como políticas.

Existencia de normas jurídicas que limitan de manera fundamental a las autoridades del Distrito Federal para regularse a sí mismas de manera plena.

Para todo ámbito de poder así sea de alcance federal, estatal o municipal, es básico contar con la capacidad de autorregularse. Esta función comprende desde las facultades legislativas necesarias para aprobar y modificar la Ley Fundamental y la legislación secundaria, hasta el ejercicio de facultades reglamentarias al interior de cada uno de los órganos legislativos y de gobierno.

La importancia de esta atribución tiene que ver, en el caso que nos ocupa, con la existencia de condiciones para establecer normas y estructuras de gobierno útiles para el Distrito Federal, partiendo para ello de estipular en la Ley tanto las bases para conformar su estructura como para orientar su funcionamiento a fin de que el mismo resulte cada vez más apegado a la responsabilidad, la eficiencia y la eficacia, tanto por el adecuado ejercicio de sus atribuciones, como por la vigencia del marco jurídico que estimule un desempeño traducido en capacidad para solucionar la problemática de su competencia.

---

<sup>1</sup> Pérez Franco, Aminadab. Aproximaciones a una reforma política de fondo en el Distrito Federal. Documento de trabajo. No. 20, octubre de 1999. Págs. 1-60

En el Distrito Federal existen normas y estructuras de gobierno que ya no son adecuadas para resolver los problemas de la ciudad; nos encontramos con muchas oficinas públicas sin una clara base legal en la que se establezcan sus objetivos o funciones y que, a consecuencia de ello, son espacio para la discrecionalidad y el burocratismo; con áreas de gobierno cuyo desempeño contradice cualquier planteamiento de buen gobierno ya que, por una inadecuada definición jurídica o por haberse señalado funciones con criterio político, es sumamente difícil aplicar en ellas cambios sustantivos en su operación; tenemos la existencia de órganos político-administrativos en las delegaciones a los que no se les han señalado atribuciones propias en materia de gestión pública, y que dan una imagen de ineficiencia, improvisación e irresponsabilidad que se originan, en parte, por la actual definición de su personalidad jurídica, que las coloca como un representante o auxiliar lejano del Jefe de Gobierno.

Lo que resulta más desalentador en este caso es que, por lo que respecta a la definición de la organización política de la capital e incluyendo el tema de la situación de las delegaciones, esta realidad no se puede cambiar por la vía legislativa en el ámbito local del DF; se requiere para ello una reforma al Estatuto de Gobierno que sea aprobada por el Congreso de la Unión.

En la oportunidad en que llegue a plantearse una reforma política para el Distrito Federal gravitarían en el proceso de toma de decisiones otros factores externos originados en la coyuntura nacional, en razón de que ese es el ámbito de competencia del Legislativo Federal; esta circunstancia no es mala en sí misma pero no se puede descartar el que, en un momento dado, tal dinámica provoque que la pretendida reforma no se realizara con la oportunidad que la gestión pública del Distrito Federal requiere.

Carencia de un marco jurídico y de autoridades con las atribuciones suficientes para emprender políticas urbanas que se ejecuten bajo un esquema de coordinación metropolitana.



La existencia de la ciudad de México implica la coexistencia diaria de un gran número de personas, familias, organizaciones y comunidades productivas. Para que cada una de ellas pueda cumplir adecuadamente con sus fines, es preciso un espacio urbano que posibilite el desarrollo de sus actividades, para lo cual tiene que existir todo tipo de redes de infraestructura, equipamiento y servicios públicos, así como condiciones de seguridad, convivencia y de calidad ambiental entre otras.

En la medida que la ciudad no sólo dispone de tales bienes, sino que además se logra que los sistemas urbanos se extiendan y presten servicio de manera satisfactoria, es decir, cuando se pueden conjuntar no sólo la eficiencia y la eficacia, sino también la suficiencia y la calidad, es entonces cuando se puede hablar que la ciudad funciona de manera óptima.

En nuestro caso, observamos que los sistemas urbanos funcionan de manera diferenciada en la ciudad; que los estándares de eficiencia y eficacia son distintos al interior de una misma delegación o de un mismo municipio conurbado; que existen zonas donde la disponibilidad de servicios es ineficiente y no se ofrece a la población un mínimo de calidad en algunos de ellos; que en el trazo de las obras viales, de las redes de infraestructura o de los sistemas de transporte priva la discontinuidad que obstaculiza no sólo la prestación de servicios, sino también el desplazamiento cotidiano de los habitantes de la ciudad.

La realidad mencionada provoca que la población sufra de manera directa las consecuencias de políticas descoordinadas que terminan por brindarle servicios de menor calidad, con respecto a los que tendría si existiera la coordinación.

En el sentido de las condiciones sociales y ambientales, encontramos también la aplicación de medidas aisladas por parte de las diferentes autoridades que concurren en el espacio de la ciudad. Lo anterior se traduce en la inexistencia de políticas generales para enfrentar a la delincuencia o a otras clases de actividades ilícitas; para ordenar actividades informales; para hacer cumplir los reglamentos en materia de tránsito, uso del suelo, imagen urbana, operación de diversos giros y demás; o para mejorar la calidad ambiental a través del control de emisiones vehiculares e industriales, del tratamiento o reciclaje de agua y basura respectivamente, así como campañas de reforestación y para reducir el deterioro del subsuelo.

Podemos advertir que en algunos de estos casos se han tratado de establecer organismos encargados de unificar los criterios y sugerir el desarrollo de políticas conjuntas; por desgracia, no suelen ser compatibles ni trabajar en equipo los cuerpos de policía y seguridad; la integración de las redes y obras de infraestructura se dificulta cuando chocan los criterios e intereses de distintas autoridades, sobre todo si algunas parten de considerar que tienen mayor jerarquía que otras; además es evidente que cada autoridad tiene su propio criterio y establece métodos distintos para autorizar la operación de giros, para verificar las emisiones industriales, para tolerar la instalación de puestos callejeros o para emplear diversos materiales en las obras públicas a pesar de que después ello entorpezca su integración a los sistemas generales.

En razón de que nos encontramos ante problemas concretos de estructura urbana, nos colocamos automáticamente en escenarios donde los resultados de políticas de reordenamiento se alcanzan en el mediano y largo plazos, pero incluso estos demandan, como una condición necesaria, la toma de decisiones coordinadas entre las autoridades locales en función de la dimensión metropolitana de los problemas. En la medida que no existen todavía mecanismos efectivos para llegar a la coordinación, la discontinuidad de la estructura urbana y los problemas en la prestación de servicios persistirán, aun en el largo plazo.

Reducción de los márgenes de gobernabilidad de las autoridades de la ciudad, al ser rebasadas por las exigencias y acciones de actores que no se han sumado a los canales institucionales o por la imposibilidad de incorporarlos en ellos en las actuales circunstancias.

Pudiera caracterizarse al habitante medio del Distrito Federal como presa cotidiana de la insatisfacción. A pesar de que dispone de bienes y servicios públicos en una medida significativamente mayor a la media del país, ha sido también de los que más ha padecido como consecuencia de los problemas económicos y políticos del último cuarto de Siglo. La incertidumbre en materia de seguridad, empleo, vivienda o educación, se exaspera cuando se padece de indolencia en las oficinas públicas, incomodidades en el transporte, interrupciones en los servicios, alzas en las contribuciones, o vandalismo en las calles. Aparentemente no correspondería a las autoridades locales la responsabilidad en algunos de estos problemas, sin embargo, su ejercicio en el presente sí es un factor que puede reducir esa insatisfacción o, por lo contrario, abrir paso a la ingobernabilidad de la ciudad.

Tenemos auestas una larga tradición de autoridades locales que evitaron en lo posible la confrontación con los habitantes, aplicando para ello una política de consenso fundada en la permisividad o tolerancia excesiva. La aplicación cabal de la Ley dejó su lugar a la flexibilidad para

ocupar terrenos ejidales y urbanizarlos de manera no planificada, de entregar la representación ciudadana a organismos corporativos que lucraron con ella, a permitir el comercio en espacios públicos a cambio del voto, a formar cotos de poder mediante la entrega de permisos y concesiones para el desarrollo de actividades públicas que se convirtieron en patrimonio privado; todo lo anterior, ha contado siempre con el eficaz lubricante de la corrupción que implicó la formación de mafias burocráticas que se benefician indebidamente con el otorgamiento de licencias y autorizaciones, con la realización de trámites e inspecciones, así como con otros actos de autoridad que son su obligación y no su negocio.

El momento de transición política en el que nos encontramos en el Distrito Federal no sólo debe pretender la definición de un nuevo marco competencial para el ejercicio público, sino también ayudar a que la autoridad reencuentre su papel como tal. El cambio no puede consistir en que ahora se comporte como un aparato represivo, pero es claro que ya no puede seguir siendo un gobierno excesivamente permisivo. Es demasiado amplio el mapa de organizaciones ciudadanas, de grupos de naturaleza corporativa, o de núcleos con fines turbios que existen en esta ciudad; el gobierno local tendrá que distinguir entre las organizaciones que exigen de la autoridad soluciones a sus problemas y las que presionan para hacer que la ciudad funcione de acuerdo con sus intereses.

La realización de marchas, plantones, bloqueos y otros actos de protesta, la ocupación de calles para el comercio, el rechazo a la realización de obras de infraestructura o de cambios en el uso del suelo, no deben verse sólo como fenómenos característicos de la vida urbana, sino como signos de erosión de la autoridad, la cual no cuenta con los suficientes canales y mecanismos con los que ofrezca, por un lado, solución a las demandas y exigencias de la sociedad y sea capaz, por el otro, de garantizar la convivencia y el disfrute público de la ciudad, controlando la presencia de quienes hasta ahora la han vuelto rehén de sus intereses particulares y la han hecho funcionar a su gusto.

En la medida que la autoridad capitalina no ha podido hacer esta distinción y ha sido ineficaz para afrontar exitosamente estos dos aspectos de la conflictividad urbana, en esa misma medida se han reducido sus márgenes de gobernabilidad y se dificulta la convivencia social en el espacio de la ciudad de México.

El señalamiento de estos problemas, tiene el propósito de plantear los retos de distinta naturaleza que deben considerarse en el proceso de Reforma Política en el Distrito Federal; la referida reforma no es, por supuesto, la solución automática de ellos, pero sí tiene que ser el instrumento que establezca las condiciones para que la autoridad cumpla con el papel que le corresponda en la solución a los mismos.

### **Naturaleza jurídica del Distrito Federal**

A pesar de que este tema es quizá la más añeja discusión que haya tenido lugar sobre el Distrito Federal, es preciso discutir una vez más y brevemente la naturaleza jurídica de la capital de la República. El retomar este punto no trata de mantener con vida esa discusión, sino cuestionar la vigencia de un estatuto especial para la capital en la actualidad.

El artículo 44 constitucional define la naturaleza jurídica del Distrito Federal de la siguiente forma: 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.

Todos los procesos de Reforma Política en el Distrito Federal que se han llevado a cabo hasta la fecha, y aun las propuestas presentadas este mismo año en la Mesa para la Reforma Política por los representantes del PRI y el PRD; la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal hecha por el Jefe de Gobierno para descentralizar facultades a las delegaciones; así como los planteamientos contenidos en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal, respetan de manera clara este precepto, es decir, aceptan la existencia de un estatuto especial para la capital de la República.

La premisa fundamental que ha sustentado esta definición de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, es la imposibilidad teórica de una coexistencia sana y pacífica entre autoridades locales y los Poderes Federales en el territorio sede de estos últimos.

Más allá de los orígenes históricos de esta idea -que no es el caso discutir en este momento-, la sola existencia en el presente de la administración encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, como autoridad local y que, en términos ideológicos, se autodefine como la alternativa opuesta al proyecto político del titular del Poder Ejecutivo Federal, Ernesto Zedillo y de su partido, el PRI, viene a cuestionar las bases conceptuales de esta tesis: nos encontraríamos hoy en uno de los peores escenarios posibles en términos de una coexistencia sana entre la autoridad local y los Poderes Federales; pero la realidad es que, hasta hoy, ni se han presentado ni se vislumbran conflictos que pongan en riesgo la operación de los Poderes Federales en esta capital, como tampoco han existido problemas originados en esta relación por lo que se refiere al funcionamiento de la ciudad y la prestación de servicios públicos.

Otro argumento frecuentemente esgrimido con el fin de mantener la actual definición de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, consiste en que la entidad sede de los Poderes de la Federación en un Estado organizado con base en un sistema federal requiere necesariamente un estatuto especial; sin embargo, en estudios de Derecho comparado como el que nos ofreció recientemente el actual Consejero Electoral del IFE, Jaime Cárdenas, encontramos que tal argumento no se sostiene si se revisa la organización política de otros Estados federales: En países como Brasil, Argentina, La India y Los Estados Unidos de Norteamérica encontramos una entidad sede de sus Poderes Federales en la cual rige el correspondiente estatuto especial; pero, en otros Estados federales como Alemania, Austria o Suiza, sus respectivos Poderes residen en el territorio de uno de los estados miembros sin mayor problema; en estos casos no existe una sede particular ni un estatuto especial. Lo anterior significa que, en términos de derecho y operación en la realidad, no habría ningún obstáculo para que el Distrito Federal mexicano se convierta en un nuevo estado de la Federación en el cual siguieran residiendo los Poderes Federales.

Tal vez el aspecto que suscitaría una mayor polémica sería precisamente establecer la residencia de los Poderes Federales mexicanos en uno de los estados miembros de la Federación. Nos encontraríamos en un escenario sin precedente, ya que habría de definir una nueva relación de convivencia entre los Poderes que coincidirían territorialmente, así como dictar nuevas disposiciones que aseguren “el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión”, dicho esto en los términos señalados por la Constitución.

Empero, el asunto más importante a considerar tiene que ver con las facultades que mantienen los Poderes Federales con respecto a la capital de la República y específicamente la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señalada en la disposición A del artículo 122 constitucional, la cual significa, hoy en día, una dependencia injustificada de las autoridades locales del DF con respecto de la esfera federal y que limita negativamente la capacidad de las mismas para tomar decisiones propias.

Cuando el Presidente de la República y el Congreso de la Unión ejercen sus facultades con respecto al Distrito Federal establecidas en el texto constitucional, colocan invariablemente a las autoridades capitalinas en una situación de subordinación, ya que, para que las mismas sean ejercidas, la Constitución tiene que asignar a los órganos locales del DF facultades incompletas, señalar limitaciones concretas a su ejercicio y sujetar a los órganos locales, en importante medida, a determinaciones que competen directamente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales.

En estas condiciones, no sólo se ha dificultado el tránsito del gobierno de la ciudad, de ser una dependencia federal a convertirse en una estructura administrativa local, sino que también en ciertas materias contenidas en el Título Cuarto del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y particularmente en los artículos 42 y 67, se hayan disposiciones que señalan facultades a la Asamblea Legislativa y del Jefe de Gobierno de manera inconveniente, ya que, o limitan su ejercicio en forma innecesaria o plantean una relación que privilegia al Órgano Ejecutivo sobre el Legislativo.

Sobre este particular, el punto de vista sustentado en el presente estudio es que la naturaleza jurídica del Distrito Federal que hasta hoy prevalece, sí es susceptible de modificación y que no habría problema, ni en términos constitucionales como tampoco en cuanto a la organización política y la gestión pública de la capital, para que coexistieran los Poderes Federales con Poderes Locales plenos en el mismo territorio.

### **Organización política y estructuras de gobierno**

Los procesos de Reforma Política del DF que antecedieron al que actualmente tiene lugar,

han dado como resultado una organización política que, con todo y que mantiene un estatuto especial, se ha venido aproximando cada vez en mayor medida a la de un estado de la Federación.

El paso más importante que se ha dado en este sentido, es haber asignado por completo las funciones de administración pública a los órganos locales. Recordemos que estas responsabilidades se redistribuyeron de la competencia del Ejecutivo Federal a la del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Sin embargo, persiste la disposición contenida en el primer párrafo del artículo 122 que señala expresamente: Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Esta redacción parece anacrónica a la luz de los cambios ya realizados, pero su persistencia en el texto constitucional deja abierta la posibilidad a diversas interpretaciones o, a una improbable, aunque no imposible regresión a un gobierno ejercido de manera directa por el Presidente de la República, esquema que, en teoría, habría quedado ya superado.

Aunado a lo anterior, nos encontramos en seguida con el problema de la definición misma que se hace de los “órganos locales del Distrito Federal” que, aunque tienen cierto parecido a los Poderes de un estado, no lo son en la realidad del ejercicio de facultades plenas. Esto quiere decir que el Jefe de Gobierno se parece a un gobernador pero no es tal; la Asamblea Legislativa se aproxima a lo que es un Congreso Local pero tampoco alcanza tal categoría; el Tribunal Superior de Justicia es tal vez el órgano local que más se asemeja a sus contrapartes en los estados y, en el caso contrario, las delegaciones resultan estructuras que muy poco tienen que ver con la estructura de los municipios que existen en el resto del país.

Por desgracia, la necesidad de publicitar los resultados de la Reforma Política del Distrito Federal que se realizaron por consenso de todos los partidos en 1996 y que establecieron por primera vez en la historia la elección directa del titular del Ejecutivo Local, hicieron creer a muchos ciudadanos que el resultado de la reforma era una organización igual a la de otros estados. Es por ello que, en nuestros días, resulta incomprensible para algunos sectores de la sociedad capitalina, que la operación de la administración pública en la capital de la República se mantenga, en términos generales, en las mismas condiciones en que fue ejercida durante la época de los regentes.

El mayor problema de esta percepción errónea estriba en que, ante la realidad de autoridades que no dan el resultado esperado, algunos parecieran empezar a creer o a reafirmar sus puntos de vista sobre la inoperancia de la democracia en la capital del país, cuando lo que en realidad es urgente en el nuevo proceso de Reforma Política es construir una organización política y estructuras de gobierno que correspondan a la implantación de procesos democráticos de elección de autoridades.

Las inconsistencias que se observan entre el avance logrado con la elección democrática de autoridades y el atraso que representa la existencia de órganos locales sin facultades plenas, aparecen desde la redacción vigente del artículo 122 constitucional: la Base Segunda a la que debe sujetarse el Estatuto de Gobierno, señala de manera expresa las facultades que corresponden al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Base Tercera habla de la distribución de atribuciones entre los órganos a cargo del propio Jefe y, en su fracción segunda, estipula que el Estatuto establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones en que se divida el Distrito Federal.

Sobre este particular es claro que, tanto la opción del nuevo estado de la Federación como la de un estatuto especial, tendrían que pasar por la revisión de la distribución de competencias entre las autoridades locales Ejecutiva, Legislativa y Judicial, a fin de organizarlas con base en un ejercicio más equilibrado de las mismas y generar estructuras de gobierno que reorienten sus propósitos a la generación de bienes públicos. La propuesta de crear un nuevo estado de la Federación considera que lo anterior sólo es posible si las mencionadas autoridades locales se transforman en Poderes con plenitud de facultades.

En el artículo 122 constitucional, en el Estatuto de Gobierno y en las Leyes secundarias encontramos que se establece para el DF, de manera general, una asignación de competencias característica del esquema de distribución de poderes en México, es decir, con predominio del Ejecutivo con respecto a las esferas Legislativa y Judicial.

Por lo que hace al Jefe de Gobierno, éste ha sido dotado de un extraordinario número de atribuciones que superan en cualquier terreno los más desiguales repartos que benefician a gobernador o alcalde alguno en otros estados del país. Además de que el Órgano Ejecutivo del Distrito Federal reúne en una sola autoridad las competencias que en otras entidades ejercen por separado los estados y municipios, de acuerdo con el artículo 67 del Estatuto de Gobierno, le corresponden al Jefe de Gobierno otras funciones que subrayan su carácter como autoridad dominante en la ciudad; a continuación ofrecemos algunos ejemplos del alcance de las mismas: Designa a los magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo sin intervención de la Asamblea; propone al Presidente de la República el nombramiento o remoción del titular de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; nombra y remueve libremente a “los servidores públicos de jerarquía inferior a la del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal”<sup>2</sup>; facilita al Tribunal Superior de Justicia y a la Asamblea Legislativa los auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones y, presta a los Poderes Federales los apoyos y servicios necesarios para la realización de festividades cívicas, conmemoración de fechas, actos oficiales, ceremonias oficiales, desfiles y, en general, de aquellos que se realicen con motivo de acontecimientos relevantes.

Cabe destacar el hecho siguiente: resulta paradójico el que una autoridad gubernamental que reúne tantas atribuciones en materia de gestión pública no sea un verdadero Poder Ejecutivo.

Serían varios los razonamientos políticos y administrativos que sugerirían revisar la asignación de atribuciones hechas al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo anterior resultaría sano, no sólo en términos de equilibrio en el ejercicio público, sino incluso en términos de buscar la eficiencia y la eficacia de la administración gubernamental; sería benéfico el que muchas de las facultades señaladas en el artículo 67 del Estatuto de Gobierno se redistribuyeran del Órgano Ejecutivo hacia otras autoridades, particularmente sería muy positivo transferir la operación de los servicios públicos hacia el ámbito que corresponde a las actuales delegaciones. El obstáculo que se interpone en este caso es que, bajo el esquema actual, las autoridades de las demarcaciones político-administrativas forman parte del Órgano Ejecutivo y; por ello, no serían sujetos de asumir facultades de gobierno, aunque sí órganos susceptibles de recibir órdenes del Jefe de Gobierno.

La situación de las actuales delegaciones constituye tal vez el mayor defecto de la estructura vigente, el cual se origina en una inconveniente definición de la personalidad jurídica de estos órganos político-administrativos, que les impide ser un ámbito de gobierno y los coloca en cambio como apéndices del Jefe de Gobierno. Además del problema de gestión pública que ello representa, la conformación de sus autoridades prevista en el Estatuto encierra potenciales conflictos políticos en el futuro, ello, en el caso de que sigan en sus términos las definiciones jurídicas contenidas en el artículo 122 constitucional y el Estatuto de Gobierno, y se proceda en esas condiciones a la elección de sus titulares mediante voto directo en el año 2000.

De acuerdo con el Título Quinto del Estatuto de Gobierno, las delegaciones forman parte del gobierno del Distrito Federal, esto es, dependen en términos administrativos y financieros del Órgano Ejecutivo, ello, con todo y que en la redacción se les conceda “autonomía funcional” sobre la cual no se explica su alcance ni cómo se ejerce. La definición jurídica de las delegaciones se expresa en los artículos 104 y 112 del ya citado Estatuto que establecen lo siguiente: La administración pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les llamará Delegación del Distrito Federal (art. 104).

Las delegaciones contarán con asignaciones presupuestales para la realización de sus actividades, las que se determinarán en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal e informarán de su ejercicio al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la rendición de la cuenta pública (art. 112).

A estas disposiciones se agregan las señaladas por la Constitución en su artículo 122 y en los artículos 120 y Quinto Transitorio del multicitado Estatuto: La renovación de las autoridades Legislativa y Ejecutiva de carácter local, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas... (art. 120).

2 Esta facultad señalada en el artículo 67, fracción XX, inciso b. del Estatuto de Gobierno, llevada al extremo, implica la posibilidad de que el Jefe de Gobierno pueda nombrar o remover libremente hasta a los policías de barrio, lo cual resulta francamente absurdo e inoperante en la realidad de la ciudad de México.

Lo dispuesto en la fracción segunda de la Base Tercera, del apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1º de enero del año 2000 (*Quinto Transitorio*).

Para identificar la primera contradicción en este caso, vale la pena mencionar un absurdo: pensemos en el director de la casa matriz de una gran empresa, que en lugar de designar a los gerentes de las sucursales tenga que aceptar que los mismos sean nombrados por el personal de la propia sucursal, incluso a costa de que los encargados sustenten criterios distintos y aun contradictorios a los de la casa matriz. Pensemos en un Jefe de Gobierno que en última instancia tiene bajo su responsabilidad la operación de las delegaciones, según lo establecido en los ya citados artículos 104 y 112, pero cuyos titulares llegaron al cargo por medio del voto y postulados por otro partido político, convirtiéndose por ese sólo hecho, en sus adversarios políticos. En estas condiciones, la definición actual de la situación de las delegaciones representa un germen de ingobernabilidad y de dificultades potenciales para la gestión pública de la ciudad en el futuro.

Es obvio que este problema no se resuelve con la suspensión de las elecciones de delegados en el año 2000. Lo que debe modificarse son los términos que definen a las delegaciones como parte de la administración pública de la ciudad. Es necesario emprender una reforma que convierta a las delegaciones en un nuevo ámbito de gobierno, realmente separado, diferenciado y autónomo del Órgano Ejecutivo, que cumpla con atribuciones propias y que maneje libremente su hacienda. Los nuevos términos de la situación de las delegaciones debieran ser iguales al esquema vigente en los demás estados de la República, que prevén la existencia de municipios como ámbito inmediato de gobierno, encargado de la prestación de servicios públicos básicos.

La negativa a dar el paso que convierta a las delegaciones en municipios ha tenido dos justificaciones: la primera es que, en la actualidad, el artículo 122 constitucional hace aplicables a la hacienda pública del DF -es decir, al Órgano Ejecutivo-, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso C de la fracción IV del artículo 115, es decir, el cobro de tarifas por la prestación de los servicios públicos. Tampoco están asignados a las delegaciones y sí son aprovechados por el Jefe de Gobierno los ingresos provenientes de las otras fuentes consignadas en la fracción referida: el A, que faculta para el cobro de contribuciones a la propiedad -Impuesto Predial- así como por actos de compraventa de inmuebles; y el B, que garantiza a los municipios el derecho a recibir participaciones federales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los impactos de la pérdida de estas fuentes de ingreso para el actual Órgano Ejecutivo no han sido debidamente cuantificados, como tampoco los ahorros que le representaría trasladar la operación de los servicios públicos a las actuales delegaciones. Pero el hecho a destacar en estas condiciones, es que el estatuto especial del Distrito Federal permite que en esta entidad se reúnan las capacidades fiscales de los estados y municipios en un sólo Órgano Ejecutivo.

Los análisis que se han hecho sobre las implicaciones del esquema vigente revelan que, las ya de por sí injustas, insuficientes e inequitativas fórmulas para la distribución de los recursos tributarios nacionales, con las cuales se asigna a los municipios del país poco más del 4 por ciento de la Recaudación Federal Participable -porcentaje que equivale al 20 por ciento de las participaciones totales que se entregan al estado respectivo-, se vuelven todavía peores en el caso de las delegaciones del DF; estas demarcaciones reciben apenas entre un 8 y un 10 por ciento de las participaciones asignadas al DF -es decir menos de la mitad del exiguo porcentaje que en promedio reciben los municipios del país- y, por si fuera poco, las delegaciones no tienen autonomía real para ejercer las partidas ni tampoco un esquema de atribuciones que implique el libre manejo de su hacienda.

La otra justificación dada para que las delegaciones no sean municipios, gira en torno a la necesidad de preservar la unidad de mando en la operación del gobierno y asegurar así la prestación eficiente de los servicios públicos. Durante mucho tiempo se ha sostenido que tal propósito se consigue si se subordinan los delegados a la autoridad central, en este caso, al Jefe de Gobierno; pero, dichos razonamientos no contaban con el factor que significa la hoy ineludible obligación de elegir mediante el voto directo a los delegados. No se puede esperar que un funcionario legitimado en una elección se desempeñe como subordinado de alguien que puede no ser siquiera su compañero de partido.

Incluso cuando en el pasado se llegó a proponer la creación de municipios en el territorio del



Distrito Federal, tal propuesta siempre se acotaba agregando que el planteamiento no pretendía la creación de municipios con las mismas atribuciones y autonomía que ejercían los Ayuntamientos del país conforme al artículo 115 constitucional. Estos nuevos municipios de excepción tendrían un menor número de competencias, situación que se justificaba como consecuencia obligada de la enorme conurbación en la que tendrían que gobernar, así como de la necesidad de establecer programas metropolitanos de desarrollo, en los cuales, los municipios de excepción tendrían “una función específica a desempeñar para gestionar el desarrollo integral”.

La inviabilidad de erigir estos “municipios de segunda” se sustentaría en varias razones: 1. No estaría garantizada la ausencia de conflictos políticos y contradicción en las decisiones entre una autoridad y otra, aun si estos municipios tuvieran facultades menguadas, debido a su origen electoral; 2. El principal problema que enfrentan hoy en día los municipios del país es la debilidad en el ejercicio de sus atribuciones y lo exiguo de su hacienda; si en estas condiciones suelen ser ineficientes e ineficaces para resolver problemas, lo serían aun más si se convirtieran en municipios con atribuciones reducidas, lo cual sería un despropósito; 3. En ningún caso sería aceptable reformar las atribuciones señaladas a los municipios conurbados del estado de México, en el sentido de reducirlas para que convirtieran en “municipios de segunda” como los que pudieran erigirse en el DF y así lograr la coordinación deseada de las políticas urbanas y; 4. La fórmula que puede garantizar el diseño de planes y programas de desarrollo, la integración de políticas urbanas y la coherencia, eficiencia y eficacia en la ejecución de obras de infraestructura y prestación de servicios, es un órgano de coordinación metropolitana distinto de los municipios, de los estados y del gobierno federal, figura que no existe en nuestra legislación y que debe, por tanto, ser creada.

Resumiendo este punto, parece ser que la alternativa de solución al problema del exceso de atribuciones a cargo del Órgano Ejecutivo antes descrita, va de la mano con los de la conversión de las delegaciones en municipios y la coordinación metropolitana, lo cual abriría la perspectiva de buscar una Reforma Política de fondo e integral a la organización política de ésta capital. Sin embargo, en estos momentos se ha presentado una iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal por parte de Cuauhtémoc Cárdenas, Jefe de Gobierno capitalino, en el sentido de descentralizar facultades hacia las delegaciones. Esta medida, que aparenta ser positiva, no es la solución ante el problema señalado.

Cuando corresponde el ejercicio de una facultad a una autoridad como es, en este caso, el Órgano Ejecutivo, puede ciertamente optar como alternativa de gestión la descentralización hacia otras autoridades inmediatas, buscando con ello ejercerla con mayor eficiencia y eficacia; sin embargo, cuando descentraliza hacia otros conserva la facultad de gobierno como propia. Si esta política se lleva al extremo, al descentralizar conserva, entre más descentraliza más conserva y, si descentraliza todo, conserva todo.

El camino efectivo para reducir el exceso de facultades del Jefe de Gobierno y fortalecer a las delegaciones, en la perspectiva de que se conviertan en municipios, es redistribuir las atribuciones de gobierno y el ejercicio de los recursos; es decir, lo que antes le correspondía por Ley al Órgano Ejecutivo, ahora debe corresponder por Ley a las delegaciones -futuros municipios- quienes lo deberán ejercer de manera plena y sin interferencias. Este proceso de redistribución no puede operar en estos momentos, mientras persista la definición de las delegaciones como parte del Órgano Ejecutivo. Cualquier ejercicio que se haga en las actuales condiciones no pasará de ser una reorganización o reasignación de actividades en el seno de una misma autoridad.

Con respecto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, observamos que persiste una importante mengua de atribuciones en dos órdenes: por una parte, las facultades que competen al Congreso de la Unión y que podría ejercer sin problema la ALDF, sobre todo, si se transformara en un Poder Legislativo con facultades plenas como el que existe en los estados; y, en segundo término, las restricciones en materia de nombramiento de autoridades, posibilidades de modificación de los Presupuestos de Ingresos y Egresos del Distrito Federal, ejercicio de funciones de fiscalización, auditoría y control de la gestión gubernamental y otras que, en este caso, se asemejan a la problemática existente en el común de los cuerpos legislativos en nuestro país, que subrayan el predominio del Ejecutivo y la vigencia limitada del principio de división de poderes.

La primera manifestación de esta situación de atribuciones incompletas de la Asamblea Legislativa del DF, tiene que ver con la existencia de un esquema donde se le aplica, de manera inversa, el criterio señalado por el artículo 124 constitucional; esto quiere decir que, contrario al caso de los congresos de los estados, todas las materias que no le estén expresamente

conferidas a la ALDF en el artículo 122, se entienden como reservadas para ser legisladas por el Congreso de la Unión.

A pesar de que las materias señaladas en el artículo 122, Base Primera de la Constitución, en las que expresamente puede legislar la ALDF son muchas, no son, de ninguna manera, las amplias facultades legislativas que tiene un congreso local.

Siguiendo con las restricciones fundamentales que presenta la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, además de la ya mencionada existen otras materias de competencia exclusiva del Congreso de la Unión establecidas en el artículo 122, Constitucional: expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en materia de deuda pública del DF. Por si estas disposiciones fueran poco, tampoco se le reconoce a la ALDF el derecho a presentar iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión, salvo en materias relativas al Distrito Federal, lo cual se hace expreso en la fracción VIII del artículo 42 del Estatuto de Gobierno; la facultad de presentar iniciativas en cualquier materia que juzguen oportuno sí la tienen los congresos locales y se contempla en el artículo 71 constitucional. Asimismo, y debido a que la ALDF no tiene la categoría de la legislatura de un estado, no participa en la aprobación de reformas constitucionales en los términos del artículo 135 de la propia Constitución.

Por otra parte, y examinando ahora el artículo 42 del Estatuto de Gobierno, apreciamos que existen ciertas disposiciones que someten las competencias de la Asamblea Legislativa a las necesidades de predominio del Órgano Ejecutivo como ocurre por regla general en la definición de la organización política de México, de lo señalado repasaremos algunos casos.

En lo referente a los Presupuestos de Ingresos y Egresos del Distrito Federal, la ALDF tiene, desde luego, facultades para examinar, discutir y aprobar ambos proyectos de manera análoga a la competencia de los congresos estatales en cuanto a sus presupuestos locales. No se contempla, sin embargo, la facultad de que el Legislativo modifique los proyectos de Presupuesto, sino que, dado el caso, sólo podría votar en contra de los mismos; esta situación reduce de manera importante la utilidad del análisis de los presupuestos, el cual serviría para vetar los excesos en que pueda incurrir el Ejecutivo, tanto en materia de gasto como en la fijación de contribuciones, cuyos costos políticos si son muchas veces recriminados a los legisladores.

A lo anterior se suma, la fracción IV, del artículo 42 del Estatuto, la cual establece que se pueden ampliar los plazos para la presentación de las Iniciativas de Ley de Ingresos, del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública del Distrito Federal, cuando medie solicitud justificada en ese sentido del Jefe de Gobierno. Dado el caso, y sobre todo, teniendo en cuenta que la fecha en que deben entrar en vigor los dos primeros ordenamientos es fatal, cada día que gana el Ejecutivo en la presentación de sus proyectos, es un día que pierden los legisladores para analizarlos, con todas las consecuencias negativas que implica la aprobación apresurada de los presupuestos; en el caso de la Cuenta Pública, esta fracción le da más importancia a las contingencias que pudiera tener el Ejecutivo en un momento dado, que al cumplimiento riguroso de las funciones de fiscalización que le corresponde ejercer a la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.

En ninguna parte se encuentra disposición alguna que faculte a la Asamblea para citar a comparecer al Jefe de Gobierno cuando así lo considere oportuno; únicamente puede citar a servidores públicos cuando se discuta una Ley o se estudie un asunto concerniente a sus ámbitos de responsabilidad. Bajo este esquema, el único contacto público que se da entre el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa en la sede de esta última, es cuando el primero acude a rendir su informe en la fecha de inicio de los trabajos del segundo período ordinario de sesiones de la ALDF; sin embargo, en la realidad, se producen todo tipo de encuentros entre el Jefe del Ejecutivo y grupos de legisladores para tratar distintos asuntos de interés para la ciudad.

Para complementar este marco preliminar de funciones que deberían colocarse bajo la responsabilidad del Legislativo del Distrito Federal, encontramos la capacidad de proponer y aprobar el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Instituto Electoral y el tribunal jurisdiccional en la materia, así como del resto de tribunales administrativos o de instituciones específicas que cumplan funciones en esta entidad, como lo es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En la actualidad, sus funciones se reducen a discutir la aprobación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, ratificar las propuestas de Magistrados para el Contencioso Administrativo y carece de

facultades para intervenir en el resto de designaciones.

Lo que se quiere hacer notar en este caso, es que no sólo se necesita que la Asamblea Legislativa se convierta en Congreso Local del Distrito Federal, sino que también se requiere fortalecer sus competencias como Poder capaz de equilibrar y someter a control muchas de las facultades cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo local. En materia de estructuras de gobierno y realización de políticas públicas, además del ya citado caso del predominio del Órgano Ejecutivo del DF sobre los otros órganos locales, mencionaremos para terminar este apartado tres importantes problemas: la mezcla de atribuciones propias de un estado y de un municipio bajo la responsabilidad del Órgano Ejecutivo del DF; la insuficiencia de las delegaciones para atender y resolver exigencias ciudadanas y, los criterios generales con que se definen las políticas públicas en la ciudad.

### **Coordinación Metropolitana**

Uno de los argumentos de carácter administrativo más fuertes para justificar la existencia de un estatuto especial en el Distrito Federal ha sido el de preservar la unidad de mando en la gestión pública, a fin de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, así como mantener la coherencia en las políticas públicas y la planeación urbana.

A pesar de esa intención manifiesta, es la propia realidad de la ciudad la que nos muestra que existe descoordinación en las políticas urbanas entre el Distrito Federal y el estado de México, entre las delegaciones y los municipios conurbados: aspectos como la vialidad, el transporte, el combate a la contaminación, el servicio de seguridad pública y la integración de redes de servicios públicos entre otros rubros, son muestra cotidiana de que la coordinación metropolitana sigue siendo un buen deseo de las autoridades existentes y tiene que ser, necesariamente uno de los objetivos centrales del proceso de Reforma Política. En este estudio, se considera que una parte de los problemas en materia de coordinación metropolitana tiene su origen en los defectos del diseño institucional que se originan en la existencia de un estatuto especial para el Distrito Federal.

El estatuto especial -dicen- permite mantener coordinados los servicios y las políticas urbanas al menos en el territorio del DF. Aun y a pesar de que ello parece ser cierto, no se puede negar la dimensión metropolitana de los problemas de la ciudad de México, ni los impactos negativos que representa para la urbe el choque diario de políticas ideadas con una lógica distinta que se aplican aisladamente en el estado de México y el Distrito Federal.

Pretender que la eficacia de las políticas y la coordinación metropolitana se produzcan en función de medidas aisladas tomadas por las autoridades locales de las entidades que coinciden en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es una ilusión y una irresponsabilidad, el resultado de este esquema será siempre la puesta en marcha de políticas no coordinadas y posiblemente contradictorias entre sí, lo cual se traducirá sin duda en el deterioro de la calidad de vida de los habitantes de la ciudad de México.

Desde nuestra perspectiva, el obstáculo institucional que estropea la intención de coordinar de manera efectiva a las autoridades de las dos entidades es que ambas no son iguales. Para hacer funcionar alguna de las Comisiones Metropolitanas que prevé el artículo 122 constitucional de manera eficaz, sería indispensable que las autoridades participaran en una situación de igualdad, es decir, que tengan facultades análogas, capacidades fiscales similares y que ante la Federación sean también de la misma categoría: en estos momentos ¿Cómo concurrirían las autoridades de los municipios conurbados del estado de México a discutir con los delegados del DF en materia de coordinación? ¿Cómo se llegaría a acuerdos sólidos entre funcionarios cuando unos son empleados del Jefe de Gobierno mientras que otros encabezan una administración pública municipal, con todos los defectos que tenga, pero que sí es esencialmente autónoma y dotada de capacidades fiscales propias? ¿Cuál sería la base de igualdad de una discusión entre el Jefe de Gobierno del DF y el Gobernador de la entidad mexiquense?

En el caso de que la operación de Comisiones Metropolitanas previstas en el artículo 122 -como serían la Comisión Ambiental Metropolitana o la responsable de la vialidad y el transporte públicos, por ejemplo-, es claro que en el presente y en el pasado han prevalecido los criterios y puntos de vista de los funcionarios del Distrito Federal por sobre los del estado de México y sus ayuntamientos. No han sido pocos los reclamos de funcionarios mexiquenses, incluidos hasta los gobernadores de dicha entidad, donde se quejan con razón de la intromisión de los criterios del DF en su gestión pública y claman ruidosamente por el respeto a su soberanía como autoridad.

Ante el fin de orden superior que representa la coordinación metropolitana para el bien de todos los habitantes de la ciudad e inclusive para la operación misma de los Poderes Federales, en opinión de muchos gobernantes, urbanistas e investigadores, parecería necesario que las autoridades locales sufrieran cierta mengua en sus atribuciones constitucionales sobre gestión pública; sin embargo, tal caso no corresponde a los gobiernos de una entidad como el estado de México que, con todo y ser un estado libre y soberano por un lado y municipios libres por el otro, siempre son los sacrificados en los intentos de coordinación porque son obligados a seguir programas y políticas de coordinación diseñados en y a la medida del Distrito Federal.

El problema a resolver es doble. Por una parte, se tiene que alcanzar la igualdad entre las dos autoridades, para lo cual se necesita que el Distrito Federal se convierta en un estado y las delegaciones en municipios, para que entonces, en segundo lugar, se pueda promulgar la legislación que permita crear un órgano de coordinación.

Una vez que se cumplieran las condiciones señaladas en el párrafo anterior, se podría estructurar una autoridad de carácter administrativo como las que se han creado en otras metrópolis del mundo. Si consideramos que la existencia de la primera de ellas, la New York Port Authority, data de hace un siglo y que fue capaz de coordinar las decisiones de los condados y gobiernos locales de los estados norteamericanos de Nueva York y Nueva Jersey, lo importante es advertir por qué funcionó.

Este trabajo considera necesario explorar la posibilidad de establecer un órgano de coordinación metropolitana, que cumpla única y exclusivamente con funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos y el desarrollo de políticas urbanas, delegadas hacia este organismo por los municipios, y que prescinda completamente de cualquier tipo de facultad política.

Esta nueva figura sería designada de manera conjunta por los ayuntamientos que concurren en el convenio que le dé origen, y que deberán aportar una parte de los fondos necesarios para su operación, en tanto que los gobiernos estatales y el federal tendrían la obligación de hacer las aportaciones necesarias para financiar las obras de infraestructura, como avenidas, sistemas de transporte u obras para la dotación de agua potable, entre otras, conforme a los programas que correspondan a sus ámbitos de competencia.

## **Democracia y participación ciudadana**

A pesar de los innegables avances en cuanto a la democratización de la capital que constituyen la elección directa de Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997 y la elección de titulares de las delegaciones en el año 2000, no puede hablarse todavía de un régimen democrático pleno en la ciudad.

Si nos situamos en una perspectiva donde la democracia no se limita al aspecto de los procesos electorales y la concebimos de manera amplia e incluyente de otros campos, entre los que sin duda estaría el ejercicio equilibrado, transparente y responsable de los cargos públicos, tenemos que analizar la vigencia de la democracia al interior de las estructuras de gobierno y los mecanismos con que los ciudadanos pueden involucrarse, si así lo consideran, en la toma de decisiones públicas que afectan su vida cotidiana.

Emprender un proceso de Reforma Política en una entidad como el Distrito Federal, tiene que ser necesariamente un instrumento que sirva para reforzar la gobernabilidad y estimular un ejercicio de gobierno responsable ante los ciudadanos de esta capital y no ante otras instancias de gobierno, por muy importantes que sean.



Dado que nos encontramos en el proceso de transformación donde la estructura de gobierno pasa, de la existencia de autoridades cuyo único compromiso válido era con el Presidente de la República, hacia el esquema arriba apuntado, es indispensable señalar las condiciones que han reducido la responsabilidad de las autoridades frente a los habitantes y prevenir, de esa manera, muchas de las manifestaciones de inconformidad presentes en la sociedad y que, con el tiempo y de no atenderse de manera oportuna y eficaz, pueden convertirse en factores de ingobernabilidad en la ciudad.

No cabe duda que un importante factor para la consolidación de un ejercicio democrático de gobierno es combatir el perfil del gobernante que se conduce bajo la perspectiva de la permisividad o la tolerancia excesiva. Esto significa que las distintas autoridades deben aplicarse hoy en aspectos donde en el pasado fueron flexibles; es decir, que si está prohibido urbanizar el área de conservación ecológica, que lo impidan; que si las manifestaciones sociales alteran gravemente la convivencia urbana, que las regulen; que si se cometen actos delictuosos en contra de ciudadanos o sus bienes en ocasión de los más diversos acontecimientos, que se sancionen de manera efectiva y ejemplar. En este sentido, es urgente que la autoridad reasuma sus responsabilidades en el ordenamiento y control de la convivencia urbana, so pena de erosionar su ejercicio y perder su legitimidad democrática de origen.

Por lo que al ámbito interno del gobierno toca, la Reforma Política tiene que ser un ejercicio útil para que las autoridades establezcan mecanismos y procedimientos democráticos en su desempeño, lo cual significa, no otra cosa, que el combate frontal a la corrupción y el burocratismo en los que se imponen siempre la injusticia y los usos discriminatorios que, o benefician a los influyentes, o se aprovechan de los solicitantes de cualquier trámite o solicitud para obtener beneficios económicos indebidos e ilegales. Uno de los efectos de la conversión del Distrito Federal en un nuevo estado de la Federación tendría que ser el propiciar que las autoridades de la capital asuman un nuevo rol en su relación con los habitantes, fundado en un ejercicio más democrático.

Cuando los ciudadanos perciben que la autoridad no cumple con sus responsabilidades y pueden algunos funcionarios atentar, en cambio, contra sus intereses, proceden a la realización de todo tipo de actos de protesta, con los que rechazan actos específicos de autoridad. Estos fenómenos no pueden verse como una situación con la que hay que coexistir, sino que debe ser enfocado como un problema a resolver. En atención a ello tiene que extenderse el número de canales y mecanismos que permitan la solución a las demandas comunitarias, y que pueda hablarse de márgenes más amplios de gobernabilidad de las autoridades.

Entre los casos más evidentes de una estructura gubernamental incapacitada para asumir su papel y deficiente en su diseño tenemos la figura unipersonal de los delegados responsables de la administración pública en las demarcaciones político-administrativas de la capital. Como una forma de subrayar el carácter dependiente de estos funcionarios ante el Jefe de Gobierno, el artículo 122 constitucional autoriza a que estas autoridades diseñen y apliquen sus programas, ejerzan sus atribuciones y rindan cuentas de su gestión única y exclusivamente ante el titular del Órgano Ejecutivo, sus gastos son examinados sí por la Asamblea Legislativa, pero sólo como parte del proceso de revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal y no de manera particular, en este caso las responsabilidades que se deriven de tal acto de la ALDF no son sancionados por ella, sino que quedan a cargo del Jefe de Gobierno.

En los municipios del país, las funciones del alcalde como titular de la administración pública son permanentemente analizadas, aprobadas y vigiladas en el seno del cuerpo colegiado de regidores que conforma el Cabildo. A diferencia de las normas que limitan la presencia del Ejecutivo Federal y los estatales ante los respectivos cuerpos legislativos, el presidente municipal no goza de tal comodidad ya que, con el carácter de primer regidor, preside siempre las sesiones de cabildo y tiene que someter a consideración del mismo nombramientos, planes, políticas y acciones, además de atender personal y conjuntamente con el pleno todo tipo de asuntos de interés para la comunidad que sometan a consideración los regidores, incluidos desde luego los de oposición.

Por si lo anterior no fuera ya un modelo incomparablemente más democrático al que representan los actuales delegados del DF, tenemos también que en muchos ayuntamientos existe la figura del síndico -el cual en algunos casos es electo de manera directa por los ciudadanos-. El Síndico es responsable del cumplimiento de la Ley, de la preservación del patrimonio municipal e incluso, puede llegar a desempeñar funciones jurisdiccionales que lo conviertan en una especie de "defensor del pueblo". También es costumbre la realización de sesiones de cabildo abiertas y audiencias públicas, que implican que el alcalde y los regidores acudan a las diferentes colonias y delegaciones municipales, obligándose con ello a detectar la problemática de manera directa y asumir compromisos en forma personal con los habitantes.

Todas estas formas de vinculación democrática de las autoridades municipales con los gobernados fueron suprimidas en el Distrito Federal desde 1928. En su lugar, se estableció una relación inerte entre los delegados y los ciudadanos de la capital, explicable en cierta medida en razón de que estos funcionarios carecieron siempre de atribuciones concretas, que se tradujeran en capacidades efectivas para responder a las exigencias ciudadanas y, en cambio, transmitieron y siguen transmitiendo una imagen de ineffectividad y apatía que contrasta con la relevancia política que merece su nombramiento como tales, y que se hará todavía mayor en el momento en que sean finalmente electos.

Otro aspecto que ha quedado de momento en la indefinición pero que es preciso resolver, es la situación de los organismos de representación vecinal que, de alguna forma, substituyeron la falta de autoridades electas de manera directa en el pasado.

La elección de estos organismos que debía realizarse en noviembre del presente año se ha pospuesto para marzo de 1999, esto se explica, en parte, por el retardo en la aprobación de una nueva Ley de Participación Ciudadana, pero también y quizá esto sea lo más importante, porque las experiencias anteriores como la elección de los consejeros ciudadanos de 1996, dan cuenta de que no es atractivo para los capitalinos elegir representantes vecinales, y que para los ciudadanos sería mejor votar por funcionarios públicos con capacidad de resolver problemas. En este sentido sería mucho más lógico que estos representantes funcionaran en el marco de un cabildo donde su labor sí fuera sustantiva en términos de gestión pública.

En adición a lo anterior, sería factible también plantear un sistema mixto de elección de los cabildos en la ciudad de México, en el que se contemple, por una parte, la votación de una planilla que garantice el componente mayoritario en el cabildo para el partido político que obtenga la mayoría relativa, así como la representación proporcional a los partidos que tengan derecho a ello; pero, también podrían formar parte del mismo cabildo regidores electos en las áreas vecinales, y que sean propuestos por los partidos en cada una de ellas, o que sean ciudadanos sin partido que cumplan los requisitos de elegibilidad y postulación contemplados en la Ley Electoral del DF.

Finalmente, y por lo que toca a los mecanismos de democracia directa, observamos que el artículo 68 del Estatuto de Gobierno establece como facultad del Jefe de Gobierno someter a

plebiscito actos o decisiones que él juzgue trascendentes para la vida pública de la capital, a fin de recabar la aprobación o rechazo a las mismas por los electores.

Es notable que, en el caso del plebiscito, este se considere como facultad del Jefe de Gobierno, esta disposición haría necesario definir las formas en que los ciudadanos podrían activar algún otro mecanismo y que las autoridades lo acaten. El problema es que no se consideran ni en el Estatuto ni en otros ordenamientos, procedimientos de democracia directa tales como el referendo, la iniciativa popular o la revocación del mandato, por mencionar algunos.

En la Segunda Mesa para la Reforma Política del Distrito Federal, que está analizando los términos de la Ley de Participación Ciudadana, el grupo mayoritario en la actual Asamblea Legislativa ha planteado la inclusión de este tipo de mecanismos de democracia directa, pero también contempla la creación de varios espacios de audiencia, organismos y comités ciudadanos que, teóricamente, fomentarán la participación ciudadana.

En desacuerdo con el segundo de estos planteamientos, parece evidente que la participación no puede darse por decreto y que, desde la perspectiva de este trabajo, no se considera un signo de democratización el que las organizaciones sociales sean creadas y tuteladas desde el poder público. Lo que existe, tal vez, es la intención de legitimar en la Ley la existencia de los organismos corporativos agrupados en torno a los partidos que aceptan estas concepciones de la sociedad.

Una forma auténtica de fomentar la participación ciudadana es, por una parte, permitir que las organizaciones se formen de manera libre e independiente de la autoridad, lo cual sí pasa y ha pasado en esta ciudad, mientras que las autoridades capitalinas deberían en correspondencia mantener abiertos en todo momento los mecanismos que permitan vincular dicha participación con las políticas públicas.

Estos mecanismos que ya considera la legislación en vigor, son los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADE en el ámbito estatal y COPLADEM en la esfera municipal); en el caso del DF, el COPLADE ha pasado desapercibido y no existe el equivalente a los COPLADEM en las delegaciones; la opción en este sentido no es sólo crearlos, sino hacerlos funcionar bajo un esquema de planeación participativa, donde las decisiones se tomen de manera conjunta entre autoridades y organizaciones, donde no se establezca una mayoría prefabricada de funcionarios públicos que voten en su seno, y donde las determinaciones que se tomen obliguen a la autoridad, aun y cuando las prioridades y programas aprobados no sean los propios, sino los propuestos por las organizaciones.

El reto que se tiene en materia de democratización y participación ciudadana es quizá tan importante como la redefinición de la organización política del DF. Se debe pretender establecer un vínculo real de los ciudadanos en la formulación y realización de políticas públicas, del mismo modo que se debe buscar la creación de un nuevo estado de la Federación, que sea el marco propicio para que esto se haga realidad.

# La Noción de Pacto en la Génesis de la Constitución de la Ciudad de México

María Guadalupe Martínez Fisher<sup>1</sup>

Las reflexiones que plasmo en este artículo surgieron de un diálogo vivo. En específico, en el contexto de la deliberación de cuál sería el mejor modelo de constitución para la Ciudad de México: maximalista o el minimalista. La discusión pone en la mesa, por un lado, el principio de efectividad de los derechos que supone el enfoque minimalista<sup>4</sup> y, por otro, el principio idealista de la justicia (de tinte casi romántico) que supone enlistar de manera exhaustiva todos los derechos deseables para los seres humanos; en este caso, para los habitantes de la Ciudad de México. En el fondo de la cuestión se encuentra la disyuntiva de apostar por la efectividad o por un ideal de justicia exhaustivo que se convierte, por su falta eficacia, en un reclamo que no puede atenderse.

Fue en el contexto de esta discusión en el que comencé a reflexionar que los términos del debate sobre la reforma política y el modelo de Constitución para la Ciudad de México deberían dirigirse, más bien, a la idea de un pacto (*pactum*), entendiendo por éste, en cierto sentido, lo que los clásicos llaman un pacto social (*pactum sociale*). Me parece que es éste una condición de posibilidad para el pacto constitucional (*pactum unionis civilis*).

Es la noción de pacto la que puede ayudar a resolver la disyuntiva entre efectividad e idealidad de la justicia. El modelo de los modelos de la Constitución debe ser el que haga posible que el poder constituyente emane de un pacto social con miras al bien común de la ciudadanía o, lo que es lo mismo, el pacto constitucional que supone la promulgación de la Constitución de la Ciudad de México debería haber surgido del pacto social que supone la reforma política de la Ciudad de México, pues es en el pueblo en quien reside la soberanía y la legitimidad de cualquier poder que administre el Estado.

Aclaro que cuando hago referencia a un pacto social intento enfatizar que éste no sólo se reduce a un pacto político<sup>7</sup> (los poderes fácticos son necesarios para cualquier Constitución, pero no deben ser los únicos), sino un pacto cuyo fundamento, por un lado, tenga aquel concepto roussoniano de “voluntad general” y que tienda a buscar lo que razonablemente podrían querer los habitantes de la Ciudad de México y, por otro, que tenga la rectitud de intención de representar en el mayor grado posible la voluntad del pueblo a través de mecanismos efectivos y no simulados de participación ciudadana. Un pacto legítimo que pueda representar la voluntad del pueblo de la Ciudad de México, en el que se tome en serio que el poder soberano se encuentra en el pueblo y no en las negociaciones que en “lo obscuro” acuerdan algunas cabecillas de los partidos políticos con los intereses privados de algunos pocos.



1 Martínez Fisher, María Guadalupe. La noción de pacto en la génesis de la Constitución de la Ciudad de México. En: Revista Bien Común. Año XXIII. No. 264, marzo del 2017. Págs. 37-41



Por supuesto que dicho pacto no debe ser analizado como si respondiera a la génesis histórica del Estado; tampoco como si éste pretendiera dar explicación a la sociabilidad del ser humano. Este es el principal error de quienes critican las teorías contractualistas. La interpretación que pretendo defender es que se trata de elevar a principio lo que en la experiencia humana en comunión con el otro nos revela el acto del pacto. Y en el terreno que nos apremia, propongo que funcione como una hipótesis normativa o, si se quiere decir en términos kantianos, una idea regulativa que señala cómo debe ser constituido el orden jurídico, para que los derechos de la ciudadanía y su peculiar subjetividad sean conservados en la integración social y que, a su vez, ayude a que la persona interiorice la ley como algo que le da sentido a su naturaleza social.

Por otro lado, es importante aclarar que el pacto social que supone la reforma política es de una naturaleza peculiar y que, por ende, tiene características específicas; éste no supone un pacto federal a la manera del surgimiento de una República, sino un cambio en el estatuto de gobierno del Distrito Federal, que le confiere los mismos derechos que las otras entidades federativas sin convertirse propiamente en un estado más, pues los poderes de la unión seguirán en la capital del país. A partir de la aclaración anterior, asumo, aunque sea problemático para algunos autores, que la noción de pacto social como fundante puede ser utilizada, recurriendo al recurso de la analogía, para las distintas maneras en que se conforman las nuevas formas de sociedad.

Aclarado lo anterior, considero pertinente exponer, al menos, dos ventajas que supone asumir la tesis de un pacto social como condición de posibilidad de un pacto constitucional. La primera es que esta tesis proporciona razón de legitimidad al contenido de la Constitución y, la segunda, que considero es la más importante y de la que adolecemos, es la vinculación práctica y, por así decirlo, normativa, que supone el acto político del pacto entre el ciudadano y sus leyes.

Desde el punto de vista político, la construcción de un discurso normativo como el de una Carta Magna sólo podrá ser interiorizada por sus ciudadanos si éstos le encuentran sentido y la consideran como emanada de su propia voluntad. De tal manera que, como dice Rousseau, obediéndola se estén obediendo a sí mismos. Se trata de apostar por la tesis de que somos capaces de pactar aquello que es razonable, y que nuestra Constitución no es el fruto de otra imposición que aquella que nosotros mismos nos daríamos. A mi parecer, en esto radica el quid de la pregunta sobre cuál debió ser el contenido y el modelo de la Constitución.

Aludir al ideal del pacto es apostar por la eficacia pragmática, pues éste funciona como hipótesis normativa desde el criterio de la voluntad general, entendiendo por ésta no la voluntad de todos en el sentido numérico, sino como la voluntad que supone un criterio de razonabilidad aplicable para todos (en este caso, los capitalinos). Asimismo, éste tiene la función de exigir el mutuo respeto de las personas que lo contratan (tácita o expresamente). A partir de esta noción se puede incorporar efectivamente a la ciudadanía y contribuir a la cura de la escisión que hoy sufrimos.

La sociedad que se va gestando en el pacto social que supone la reforma política (en el sentido de que se hace consciente de sí y de su capacidad de actuación) debe suponerse, como si hubiera tenido su origen en un pacto en el que participó la voluntad del pueblo, en este caso, de los habitantes de la Ciudad de México y, si bien es cierto que lograr el consenso y el involucramiento de todos los capitalinos es una tarea imposible, sí tuvo que haberse considerado los mecanismos y procedimientos que llevaran a asegurar lo más posible este ideal. Es en este sentido se dice que la tesis de un pacto no es un hecho, sino un ideal resultado de los principios de la naturaleza ética humana; es la interferencia ideal de los derechos de las personas; y tiene, por ende, un significado eminentemente normativo; es el tipo universal de la Constitución Política adecuada a la naturaleza racional del hombre, y sirve como criterio para enjuiciar las Constituciones históricas.

La demanda de autonomía de la Ciudad de México respecto al gobierno federal y central es la columna vertebral de la reforma política y, precisamente, ésta sólo es posible a través de un pacto social. El jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, lo expone en las primeras líneas del apartado sobre la exposición de motivos. En el caso de la Constitución de la Ciudad de México esta noción no reviste ninguna importancia.

La referencia a la noción de pacto social en el proyecto de Constitución se encuentra la "Exposición de motivos"; es precisamente en el análisis de éstos que se evidencia la falta de claridad de los conceptos y, por ende, la carencia de un hilo conductor congruente en la forma, contenido y método de la redacción del proyecto constitucional. Podríamos caer en la tentación simplista de decir que la falta de claridad sobre el concepto de pacto social fue sólo un problema de redacción o

un descuido; el problema es que ya en la exposición de motivos se gestó el preámbulo del peligro de una constitución sin legitimidad, ni vinculación real con la ciudadanía y, por ende, no positivamente eficaz.

Son dos puntos críticos que atraviesan la exposición de motivos y que considero reafirman lo expuesto:

Se trata de un proyecto constitucional redactado en la primera persona del singular. Curiosamente, esto se puede observar desde el saludo que se utiliza en la redacción: “Hoy 15 de septiembre, en cumplimiento del mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presento este proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México(...)”. Esta cita podría parecer insignificante, pero no lo es. El proyecto constitucional sobre el que se discutió en la asamblea constituyente emana de la voluntad particular del que detenta el poder, no de la ciudadanía. Podría objetarse que el jefe de Gobierno al ser elegido por elección popular representa nuestros intereses y, por ende, es lógico que éste sea quien lo proponga. Sin embargo, este argumento se debilita si recordamos que éste no fue votado para esta tarea. Además, de la contradicción que supone que el poder constituido tome funciones de facto del poder constituyente.

El proyecto de la Constitución no es una síntesis de intereses, sino un discurso ecléctico de distintos grupos favorecidos por el poder.

El motivo que alude a que el proyecto constitucional es una síntesis de aspiraciones, no tiene legitimidad. Los métodos que el aparato de la reforma política se propuso para lograr su cometido podrán ser en cierto sentido legales, pero no propician un verdadero pacto social y, por ende, dificultan el pacto constitucional que está a la base de una Carta Magna.

Se trata de un grupo redactor del proyecto conformado por hombres y mujeres brillantes, pero elegido por la voluntad particular del que detenta el poder. Si a esto le sumamos que, de los integrantes de la asamblea constituyente el 40 por ciento fue designado (negociado en la clandestinidad) y el otro 60 por ciento contó con una votación del 28 por ciento nos queda por concluir lo inevitable: es imposible defender que la reforma política y la Constitución de la Ciudad de México emanen de un verdadero pacto social

La falta de mecanismos y procedimientos congruentes para acercarnos a este pacto (entendido como un ejercicio racional y razonable pero también vinculante-normativo) en el contexto de la reforma política, propicia que ésta puede interpretarse meramente como un dispositivo de poder que contribuye a una legitimación simulada, en el que simulamos procesos solemnemente “democráticos” para justificar una forma de autoritarismo que se retroalimenta continuamente con procesos que paulatinamente escinden al ciudadano de la comunidad a la que pertenece, dejando “rienda suelta” a que el poder se reparta entre los mismos (que simulan ser otros y legítimos).

La actual Constitución de la Ciudad de México se rigió, en cierto sentido, por un modelo maximalista y por una redacción ecléctica de derechos. Se privilegió el mandato de que saliera express sobre el mandato ciudadano de que saliera bien. Muchas de sus discusiones fueron captadas por grupos de poder con agendas propias y, en algunos casos, por campañas de intereses privados, como fue el caso del modo como se trató el tema de la plusvalía<sup>16</sup> en el contexto del desarrollo urbano y, en específico, en relación con los mal llamados “desarrolladores inmobiliarios”; lo que no permitió tomar como punto de partida el interés superior del ciudadano, ni la construcción de las condiciones de posibilidad (al menos, jurídicas) del bien común para los capitalinos. Si bien se avanzó y se hizo un gran esfuerzo en el reconocimiento de los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, no se logró un lenguaje en el que fueran incluidos sin términos discriminatorios.

Nos hace falta generar condiciones de posibilidad del diálogo para la construcción efectiva y consensual del bien común en nuestra Ciudad, así como desarrollar hábitos sociales y costumbres democráticas que permitan un verdadero involucramiento del ciudadano con su Ciudad. Uno de los derechos “novedosos” consagrados en la Constitución de la Ciudad de México que nos debe requerir pensar su materialización es, por ejemplo, el derecho a la Ciudad.

Por supuesto que esto no significa que todo sea susceptible de consenso y que no existan principios inviolables como es el caso de la noción de dignidad humana que se encuentra asertivamente proclamada en la actual Constitución;<sup>20</sup> sin embargo, el modo en concreto con que esta Ciudad requiere que se materialice ese principio es algo que nos debe llamar al diálogo.



En mi opinión, la participación de la sociedad civil es la piedra de toque para el pacto social que propuso la reforma política. Es la que puede y debe hacer la diferencia en este proceso que estamos viviendo para que transformando se transforme a sí misma. La dinámica social del ejercicio de la participación ciudadana en la democracia es que la sociedad pueda influir en sus leyes y gobierno, y en esa praxis ella misma evolucione y se funda a sí misma como distinta; ejercitar los valores democráticos es crear ciudadanía y es darle una cualidad distinta al pueblo.

Es la sociedad civil en sus distintas formas de expresión y organización la que debe amplificar y modular la opinión pública respecto a los contenidos de la Constitución; es también ella la que debe participar en el espacio público y, en específico, en la discusión sobre las leyes secundarias que derivarán de la Constitución.

La reforma política logró un valioso reconocimiento de derechos políticos para los capitalinos; sin embargo, si queremos un verdadero cambio de rumbo es necesario asumir el papel de la sociedad civil en este proceso, al menos, en tres funciones: Identificar los problemas que se generan y que tienen consecuencias relevantes para hacer posible los derechos que suponen la reforma política y la actual Constitución de la Ciudad de México.

Plantear las problemáticas y sus respectivas propuestas de solución en forma convincente y de modo incluyente. En específico, será necesario reflexionar sobre el contenido de las leyes secundarias cuyas temáticas tratarán, por ejemplo, de las demarcaciones territoriales, el poder electoral, el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial.

Controlar el tratamiento de los problemas dentro del sistema político: sumar voluntades y crear la presión suficiente sobre quienes han de tomar las decisiones.

# La Reflexión sobre la Constitución desde la Óptica de Acción Nacional

## Partido Acción Nacional<sup>1</sup>

Desde distintos medios, la reflexión ha estado presente en la vida de Acción Nacional: conferencias, cursos, ponencias y medios impresos han sido parte de las herramientas que este partido ha utilizado para difundir sus ideas y propuestas en un México que no siempre contó con la libertad para expresar posturas contrarias a las oficiales.

La riqueza que el visitante puede encontrar en este archivo es de inmenso valor por ser testimonio de la historia mexicana que data de 1939, y es con la decisión de abrir sus contenidos que decidimos dar vida a la presente sección, Archivo, donde cada mes buscaremos aquellos documentos que por su valor testimonial aporten desde la reflexión histórica a profundizar en temas de nuestro tiempo.

La primera de estas entregas versa acerca de la Constitución de 1917, y complementa de este modo la sección central de esta edición, que esperamos sea de interés para nuestros lectores y aporte elementos nuevos que, no obstante provenir del pasado, cuentan con la vigencia de quienes han trascendido por su capacidad de vislumbrar el futuro desde la reflexión responsable desde su propio.

## Carranza en el Constituyente<sup>2</sup>

Las motivaciones y propósitos fundamentales que Carranza expresó el 1° de diciembre de 1916 al entregar al Congreso de Querétaro el proyecto de Constitución, fueron esencialmente los que guiaron al Constituyente en las discusiones y redacción del texto Analmente aprobado. Por eso resulta provechoso recordar algunos de los que el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, expresó, como propósitos de realización inmediata y que después de 50 años de promulgada la Constitución, todavía son reclamos urgentes dentro de la vida nacional y capítulos inéditos de la Revolución Mexicana.

El lenguaje de Carranza, desde hace 50 años, se repite en la oratoria y la literatura de gobiernos que han tenido la fuerza para alcanzar los propósitos previstos, pero que han preferido aplicarla para conservar a su grupo en el poder, y también se ha repetido en estos días con motivo de las conmemoraciones constitucionales.

¿De qué habló Carranza al Constituyente?

En la exposición de motivos del proyecto de Constitución, Carranza habló de los derechos humanos como base de las instituciones sociales; de los derechos humanos que no están garantizados porque las violaciones que contra ellos cometen las autoridades, no llegan a castigarse, ya que las leyes secundarias sólo fijan penas nugatorias que casi nunca se hacen efectivas; de la necesidad de proteger tales derechos en forma justa y segura mediante un juicio de amparo que no embrolle la marcha de la justicia ni haga imposible la acción de los tribunales tanto federales como comunes, ahogados por un sinnúmero de expedientes; de un juicio de amparo no desnaturalizado ni convertido en arma política de una Suprema Corte cuyos miembros no queden completamente a disposición del Jefe del Ejecutivo y, en síntesis, del respeto por parte de la autoridad a los derechos de la persona, que al igual que otros principios fundamentales que forman la Constitución, “no han pasado, hasta ahora, de ser una bella esperanza cuya realización se ha burlado de una manera constante”.

---

1 Partido Acción Nacional. La reflexión sobre la constitución desde la óptica de Acción Nacional. En: Revista Bien Común. Año XXIII. No. 264, marzo del 2017. Págs. 104-108

2 Christlieb Ibarrola, Adolfo. Carranza en el constituyente. En: Revista La Nación. No. 1223, febrero de 1967. Págs. 16-17



Se refirió también Carranza a la soberanía nacional que reside en el pueblo, soberanía que en México lo ha significado una realidad sino en poquísimas ocasiones, porque casi de manera interrumpida el poder público es ejercido, no por un mandato libremente conferido por la voluntad de la Nación, “sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública para investirse a sí mismo, o investir a personas designadas por ellos con el carácter de representantes del pueblo”.

Habló también del propósito incumplido de respetar la división del poder que “sólo ha estado por regla general, escrito en la ley en abierta oposición con la realidad en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona”.

Recordó la “promesa vana” del precepto que consagra la Federación de los Estados que forman la República Mexicana, “ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel”.

Por lo que toca a la forma de gobierno, recordó Carranza también como la otra vana promesa, son sus palabras, la que “asegura a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado para la Nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior del Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo se ha dejado que en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo que no otra cosa ha sido casi invariablemente la llamada administración de los gobernadores que ha visto la Nación desfilar en aquellas...”

Pensó que la nueva Constitución sería remedio contra los jueces convertidos en instrumentos ciegos de gobernadores que descaradamente se inmiscuyen en asuntos fuera del alcance de sus atribuciones; pensó que se terminarían las prácticas inquisitoriales que dejan a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos escribientes; que se

terminarían las confesiones forzadas de los reos, casi siempre falsas, que solo obedecen al deseo de liberarse de la estancia en calabozos inmundos en los que pelagra su salud y su vida, y consideró también que acabarían las fianzas caprichosas para la concesión de libertad provisional, las detenciones arbitrarias realizadas por autoridades administrativas, las prisiones injustificadas y los procesos que duran más que la pena que el juez puede imponer.

Se refirió a una reforma agraria en favor de quienes quisieran dedicarse a la agricultura encaminada a fomentar la pequeña propiedad que, paradójicamente hoy se persigue y destruye sistemáticamente en nombre de los principios de 1917.

Pidió para clase obrera y para todos los trabajadores, la implantación de “todas las instituciones del progreso social”, reglamentando jornadas, descansos, seguridad para casos de accidente, enfermedad y vejez, y salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales de la familia y asegurar y mejorar su situación, cuestiones todas en las que, incluyendo el salario mínimo, apenas México tiene andado un cuarto de camino.

Planteó la exigencia del municipio independiente como una de las grandes conquistas de la Revolución, base del gobierno libre, “conquista que sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado sus gobernadores.”

Pidió una buena Ley Electoral que tuviera a los gobernadores completamente alejados del voto público y que castigará con toda severidad la tentativa de violarlo, estableciendo el poder electoral sobre bases racionales, poder del cual dependerá en gran parte que el Poder Legislativo dejará de ser “un mero instrumento de Poder Ejecutivo, pues electos por el pueblo sus representantes sin la menor intervención del poder central que tendrán cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos y no camarillas opresoras y perturbadoras que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medro personal.”

Y propuso la reforma del Poder Legislativo, para que “sin estorbar o hacer embarazosas y difícil la marcha del Ejecutivo”, se evitara que como “en las dictaduras pasadas se procurase tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas”.

Estos fueron, con palabras de Carranza, los propósitos fundamentales que animaron al Constituyente en 1917.

Un cortejo solemne llevó de México a Querétaro, en un arcón, el texto original de la Constitución de 1917 para que los tres Poderes Federales y los del Estado de Querétaro, a la cabeza de una manifestación popular, le hicieran guardia de honor, que sólo puede simbolizar acatamiento al Estado de derecho cuyas bases consigna la Constitución.

Cuenta la historia que los jefes de Israel -desde Moisés que fabricó el Arca de la Alianza para guardar las Tablas de la Ley hasta David-, peregrinaron muchos años con ellas. Siguiéndolas, Josué atravesó el Jordán a pie firme y cayeron las murallas de Jericó; ante el Arca que guardaba las Tablas, David danzó con toda su fuerza, con júbilo grande y al son de trompetas, camino de Jerusalén; y por fin dentro del Arca, quedaron las

Tablas en el Templo magnífico de Salomón, como símbolo de alianza con Yahvé, hasta que se perdieron cuando el Templo fue destruido por las fuerzas de Nabucodonosor. Paralelamente, la historia cuenta las infidelidades de Israel contra Yahvé y sus Leyes escritas en las Tablas.

Mientras nuestros gobernantes -sin mengua de sus infidelidades-, promueven y rinden culto al símbolo que representa la Constitución, desde hace 50 años el pueblo de México peregrina tras una Ley cuyos propósitos permanecen, desviados en algunos aspectos, pero en su mayor parte inéditos o incumplidos.

La Constitución no puede ser solamente un símbolo y constituir un objeto de culto cívico. Debe ser instrumento vivo, fuerza dinámica que a diario promueva la función integradora del derecho, en los campos de la política, lo económico y lo social.

Los tiempos cambian. Los pueblos no se conforman con una Constitución concebida como símbolo peregrino de un ideal de vida; ni con que se conserve un arca cerrada e intangible en calidad de mensaje. Hoy, más que nunca, resulta culpable incumplir o desviar los ideales democráticos

que la Constitución encierra. Porque hoy, al igual que hace dos mil quinientos años, Nabucodonosor acecha con la antorcha en la mano.

### **Cincuentenario de la Constitución<sup>3</sup>**

Los homenajes a la Constitución deben de ser considerados como rendidos fundamentalmente al pueblo, que aceptó someter a una estructura jurídica como una norma de convivencia, y también a quienes, conscientes de que una constitución no es un instrumento estático y definitivo, se han esforzado y habrán de esforzarse en depurarla y perfeccionarla para que, sin mengua de los derechos humanos y de sus garantías, responda cada día más adecuadamente a las cambiantes circunstancias sociales y políticas de México y del mundo.

El Congreso Constituyente de 1917 no sólo cumplió una formalidad legislativa necesaria y apremiante, sino que dio vida, y de allí su transcendencia, a la altísima función integradora del derecho en el que debe fundarse la verdadera unidad nacional.



Si cada vez con mayor evidencia en el pueblo todo se percibe el anhelo de instituir la democracia como forma de vida y de gobierno; si pese a ciertos conocidos abusos México mantiene una particular fisonomía, promoviendo su desarrollo alejado de los regímenes estatistas y sin mantener los cuadros típicos del desarrollo capitalista; si los obreros y los campesinos adquieren más y más la conciencia de su dignidad personal y de sus derechos y exigen seguridad en correspondencia a sus esfuerzos; si avanza la seguridad social, todo se debe a que el pueblo mismo ha comprendido bien y reclama que se realicen las potencialidades democráticas que alientan en la Constitución que nos rige desde 1917.

Pero afirmar que en su estado actual la Constitución responde a las inquietudes todas del pueblo mexicano, sería asumir una actitud fatal falsa y peligrosa. El hecho de que haya sufrido 150 reformas en medio siglo y de que legislaciones como la laboral, que hasta hace poco se consideraban adelantadas, sean vistas ahora incluso en el Senado como obsoletas, prueba la necesidad permanente de preocuparse y trabajar en perfeccionarla.

---

3 Cincuentenario de la constitución. En: Revista La Nación. No. 1223, febrero de 1967. Págs. 32

Existen aún postulados cuyo cumplimiento sigue siendo deuda perentoria con el pueblo, como son la autonomía municipal y la soberanía de los Estados. Subsisten, también, normas que como el artículo 3°, por exigencia de una sana democracia, deberán sustituirse por otras que, consagrando una libertad responsable, promuevan y encaucen un esfuerzo nacional que garantice a todos los accesos a la enseñanza. Y en cuanto a prácticas, es oportuno reiterar que contravienen el espíritu y la letra de la Constitución del 17: la sistemática violación del voto público, la utilización fascista de los sindicatos y otras organizaciones intermedias, como instrumentos políticos al servicio de un partido, y el empleo de fondos públicos y personal del Estado para sostener a un partido oficial.

Nuestra misma revolución de 1910 y el mejor de los logros, con todas sus naturales y explicable deficiencias, la Constitución de 1917, no fue excepción a la regla de la historia que establece: cuando las estructuras políticas y sociales y su marco jurídico, las constituciones, no reflejan ya los anhelos de un pueblo, por anquilosamiento que en más de un caso puede ser deliberado, éste rompe los moldes configurar nuevas estructuras acordes con sus ideales.

La actitud más constructiva y trascendente en el cincuentenario de la Constitución, debería ser la de expresar y realizar el propósito nacional de actualizarla y aun proyectarla hacia el futuro, bajo el criterio de llevar hasta el fin el ideal democrático de la generación que le dio forma.



# La Reforma Política del Distrito Federal

Carlos Sirrent Gutiérrez<sup>1</sup>

## Introducción

Ya en el siglo XIX encontramos presente el debate sobre el estatuto político del Distrito Federal, capital de la República en la que desde entonces se asentaban los poderes de la Unión (artículo 50 de la Constitución Política de 1824 y Decreto de Creación del 18 de noviembre de 1824).

Para los constituyentes, el problema era el carácter distintivo de la entidad federativa que albergaba los poderes federales, lo cual chocaba con los derechos políticos plenos de los que debían disfrutar todos los ciudadanos por igual.

Sobre el carácter distintivo del Distrito Federal, la Constitución de 1917 estableció en su artículo 44 que “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”. Paulina Fernández precisa que, si bien dicha redacción se mantuvo hasta 1993, es también en ese año cuando se establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 73 (-le la Constitución de 1917 establecía que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades y que cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa; el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, el cual tendría la facultad de removerlo libremente.

El 28 de agosto de 1928, y siguiendo una tendencia centralizadora que paulatinamente fue ahogando el federalismo y la vida municipal, se llevó a cabo la reforma al artículo 73 que había sido impulsada por Alvaro Obregón durante su campaña para la Presidencia de la República, según la cual se disminuyeron aún más los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal al ser establecida la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, suprimir el municipio libre en el Distrito Federal, y precisar el reconocimiento del Presidente de la República como jefe nato de la Ciudad, creando para tal efecto el Departamento del Distrito Federal. Como único órgano de representación popular se estableció el denominado Consejo Consultivo, que representaba a diversos sectores de la población y cuya función era de asesoría, consulta, revisión y opinión.

Pasaron muchos años sin que se cuestionara el carácter antidemocrático de tales reformas; en cambio, los hombres del régimen encontraron argumentos para reforzar una corriente dominante a favor de mantener las cosas tal como habían sido diseñadas desde 1928.

Desde la perspectiva de los principios jurídicos, sin duda alguna, la versión más inteligente y socorrida a favor de mantener el estado de cosas estuvo a cargo del doctor Ignacio Burgoa Orihuela.



1 Fernández Santillán, José F. Coords. Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal. México: IEDF, 2002. Págs. 155-168

Es bien sabido, dice Burgoa, que en un régimen federal existen dos ámbitos competenciales: la Federación y las entidades federativas. Es en el espacio de las entidades federativas donde se ejercen las funciones estatales en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional. Es evidente, continúa diciendo, que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan no pueden 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 jurídica ni políticamente correcto. Por lo tanto, Burgoa deduce que dentro de un Estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales, que lo distingan de los estados propiamente dichos, y cuyas autoridades legislativas y administrativas sean orgánicamente idénticas a las federales.

Desde el lado de la administración pública, el órgano gubernamental denominado Instituto Nacional de Administración Pública promovió y publicó algunos estudios serios que sostenían la inconveniencia de un gobierno propio en el espacio donde se encuentra la sede de los poderes federales, y por contraparte defendían las bondades de una estructura administrativa que debía evitar la elección de las autoridades locales. Sergio Elías Gutiérrez y Felipe Solís Acero por ejemplo, sostenían entonces que no era recomendable privar al Presidente de la República del gobierno y la administración de la ciudad sede de los poderes federales, ‘pollos conflictos que puede generar la coexistencia de dos poderes ejecutivos: uno federal y otro local, pero ambos producto de una elección democrática’.

A pesar de los argumentos que el Ejecutivo Federal se venía dando para mantener el estado de cosas, que dicho sea de paso no enfrentó desde el lado de las oposiciones argumentos más convincentes, el hecho relevante fue que a partir de la reforma electoral llamada reforma política de 1977, se iniciaron cambios continuos en la estructura política del Distrito Federal que avanzaron progresivamente hacia una mayor democratización que culminaron en las reformas de 1996 y que no parecen haber concluido.

Tales reformas obedecen a múltiples causas, menos a un afán democratizador del Ejecutivo Federal, que a lo largo de 20 años de cambios continuos en la legislación electoral se vio expuesto a negociaciones y presiones de las organizaciones sociales y los partidos políticos. Esta afirmación se sostiene en el hecho de que las propuestas de reforma defendidas por el Ejecutivo Federal y, por consiguiente, también por el PRI, siempre fueron rebasadas por las contrapropuestas de las oposiciones y, lo que es más importante, se quedaron cortas frente a las reformas aprobadas.

La reforma de 1977 adicionó la base segunda a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, de manera que se estableció que al legislar el Congreso en lo relativo al Distrito Federal, se sometería a referéndum y a iniciativa popular los ordenamientos determinados por la ley secundaria. Nunca se pusieron en práctica tales figuras de la democracia directa, tal vez por ello, pasó inadvertida su desaparición posterior del texto constitucional.

En 1985, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid y en buena parte como respuesta a la crisis de autoridad derivada de los sismos del mes de septiembre de ese año, el Ejecutivo Federal convocó a una nueva consulta para llevar a cabo una reforma en el gobierno del Distrito Federal.

Entonces las oposiciones al Partido Revolucionario Institucional plantearon de manera articulada y argumentada la creación del estado 32 de la Federación, el cual se denominaría Estado del Valle de México y estaría situado en el espacio que ocupa el Distrito Federal. Esta iniciativa suponía, por lo tanto, que los gobernantes pudieran elegir gobernador, Congreso local, presidentes municipales y que gozara de plena autonomía.

Frente a las propuestas de las oposiciones, el Partido Revolucionario Institucional defendió la tesis según la cual los habitantes del Distrito Federal no tenían derechos disminuidos, puesto que elegían democráticamente al Presidente de la República, el cual, a través del Jefe de Gobierno del Distrito Federal gobernaba la Ciudad.

El mismo argumento se sostenía con relación a la formación de un Congreso local, que según los argumentos del Ejecutivo Federal era innecesario debido a que los capitalinos nombraban 40 diputados federales al Legislativo Federal, en el cual, además, existía una comisión que atendía las cuestiones del Distrito Federal.

Finalmente, el 28 de diciembre de 1986 el Presidente envió su iniciativa al Congreso de la Unión en la que propuso adiciones a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, creando la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se diseñó como un órgano de composición plural, integrado por 40 representantes electos por el principio de mayoría y 26 por el de representación proporcional. **Tales** representantes se denominaron asambleístas, con las siguientes facultades: dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios; recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal; citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea; convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en el texto constitucional; formular peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea; aprobar el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República; expedir el reglamento para su Gobierno Interno e iniciar ante el Congreso leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

Fue con tal legislación que el Distrito Federal vivió el proceso electoral de 1988, el cual constituye un momento de quiebre en la hegemonía y eficacia priista, que sufrió una profunda ruptura interna, un proceso de selección de su candidato presidencial equívoca y el desplazamiento masivo del voto hacia la coalición de partidos denominada Frente Democrático Nacional.

A pesar que el triunfo se lo adjudicó el PK1. los datos electorales demostraron grandes derrotas regionales y el creciente deterioro del PR1 que aún no concluye, pero que tuvo otro momento de quiebre en las elecciones presidenciales del año 2000.

Lo que resulta relevante destacar es que desde las elecciones de 1988 el Distrito Federal aparece como una entidad en disputa; pierde el PR1 con poco menos del 30% de la votación; y, como bien señala Paulina Fernández siguió gobernada por el PR1 gracias a la imposibilidad de los ciudadanos del Distrito Federal de elegir a sus gobernantes locales. Sin embargo, no fue capaz de frenar las exigencias de cambio que volvieron a aflorar en 1989.

En ese año, el Ejecutivo Federal debió convocar a una nueva consulta a raíz de la cual se modificó la base 3ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, reformando el sistema de representación en la Asamblea. Se estableció entonces que el partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le sería otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Con esta legislación el Distrito Federal transitó a las elecciones intermedias de 1991. gracias a las cuales recobró el control de la Asamblea de Representantes y pudo, con un espacio amplio de negociación con las oposiciones, convocar en 1992 a una nueva consulta para reformar el régimen de gobierno del Distrito Federal.

Para 1993, el titular del Gobierno del Distrito Federal presentó su iniciativa, (la denominada "reforma camachista") que parece avanzar un paso más hacia la democracia electoral, sin embargo, constituyó un salto hacia atrás, hacia el siglo XIX. El entonces "Regente de la Ciudad" propuso la elección indirecta del Jefe de Gobierno, estableciendo que dicho cargo correspondería al partido que hubiere obtenido el mayor número de curules en la Asamblea de Representantes, la cual haría su propuesta al Presidente de la República, quien nombraría al Jefe de Gobierno de la Ciudad.

El cálculo electoral que se encuentra detrás de tal reforma es que el PR1 sería capaz de mantener la mayoría en la Asamblea, con lo que lograría conservar la jefatura del gobierno. Lo anterior, en términos históricos, no dejaba de significar un salto hacia atrás porque nos regresaba al voto indirecto que predominó durante el siglo XIX en México y que desapareció por las luchas a favor del voto directo.

Además de lo anterior, la reforma incluyó otros cambios significativos: la Asamblea de Representantes fue facultada para legislar en algunos aspectos; se estableció la creación de un Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión; la designación de los delegados debía ser ratificada por la Asamblea; se crearía un Consejo de Ciudadanos y organizaciones sociales en las delegaciones. Se crean, además, las Comisiones Metropolitanas para la solución de los problemas de la zona conurbada del Distrito Federal con otros estados.

La reforma proponía que los cambios debían hacerse a lo largo de un proceso que suponía un calendario que iniciaría en 1994 otorgando a la Asamblea las nuevas facultades legislativas;

seguiría con la elección de los consejos ciudadanos en 1995 y concluiría con la elección del Jefe de Gobierno en 1997.

Estas reformas constitucionales, que fueron incorporadas al artículo 122 de la Constitución, se recogieron en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994.

Algunas de las reformas nunca fueron aplicadas, debido a que en 1996 se llevó a cabo una nueva reforma que anuló el proceso de designación del Jefe de Gobierno.

De acuerdo a la nueva reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, se establecen los cambios siguientes: Las autoridades locales del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa se formará por diputados electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto. Su composición será mixta, es decir, con representantes electos por el principio de mayoría y por el principio de representación proporcional.

La Asamblea Legislativa tendrá atribuciones amplias para legislar, pero el Legislativo Federal conservará algunas atribuciones clave como son por ejemplo, expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. En suma, la Asamblea no podría participar como legislatura local y tampoco constituirse en un Congreso estatal, por lo que no podría revisar y formular las facultades del Gobierno del Distrito Federal, que es materia del Poder Legislativo Federal.

El Jefe de Gobierno será elegido por votación universal, libre, directa y secreta, y ejercerá el cargo por seis años a partir del 6 de diciembre del año de la elección, a excepción del primer Jefe de Gobierno que sería elegido en 1997, el cual debería estar en el cargo hasta el año 2000.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales seguirán denominándose delegados, que serán electos de manera universal, libre, secreta y directa, a partir de las elecciones del año 2000.

Se establece que el mando de la fuerza pública del Distrito Federal corresponderá al Presidente de la República, así como la designación del funcionario que la tendrá a su cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe de Gobierno. Asimismo, el Presidente podrá delegar en este último las funciones en materia de seguridad pública.

En caso de remoción del Jefe de Gobierno, el Senado nombrará un sustituto a propuesta del Presidente de la República. Como puede observarse, las reformas promulgadas en 1996 avanzan todavía más en el proceso de consolidación de la democracia electoral y de constitución de figuras que acercan al Distrito Federal a lo que es un estado federado, sin llegar a serlo: el Jefe de Gobierno no es gobernador, la Asamblea Legislativa tiene atribuciones compartidas con el Legislativo Federal por lo que no es plenamente un Congreso Local, y los delegados, si bien serán electos por los ciudadanos a partir de las elecciones del año 2000, no constituyen autoridades municipales. Asimismo, se conservan algunas atribuciones en manos del Ejecutivo Federal como son el manejo formal de la fuerza pública, entre otras.

Una nueva reforma que siga el hilo conductor del proceso iniciado en la década de los años 70 y que revierta el proceso centralizado y antidemocrático de las sucesivas reformas al artículo 73 de la Constitución de 1917, debe sin duda avanzar en tres aspectos principales: sobre las facultades de la Asamblea y del Gobierno del Distrito Federal, sobre la ley electoral y sobre la participación de las organizaciones ciudadanas.



Sobre las facultades de la Asamblea y del Gobierno del Distrito Federal. Como ha sido expresado en diversos foros académicos, el Gobierno del Distrito Federal se define esencialmente como una instancia administrativa, anulando su carácter político que le podría otorgar su reconocimiento como entidad política de gobierno. Resulta crítico el hecho que el Distrito Federal no pueda otorgarse su propio ordenamiento o constitución local, que actualmente se denomina Estatuto de Gobierno y que expide el Poder Legislativo Federal: igualmente resultan relevantes otras restricciones como son las relativas a deuda pública, remoción del Jefe de Gobierno y el control de la fuerza pública del Distrito Federal. Todas ellas son limitaciones que deben ser eliminadas para avanzar en la formación de una entidad federativa autónoma que prefigure el estado 32 con un Legislativo local fuerte.

Otra propuesta que debe rescatarse de los archivos de la historia de México es la municipalización de las delegaciones. Actualmente, si bien los delegados son electos por voto universal, directo y secreto, gobiernan sobre un espacio territorial de una importancia y dimensión que supera a muchas de las entidades del país; sin embargo, dichos delegados no cuentan con patrimonio propio y no tienen, como en los casos de los municipios, autoridades colegiadas que abran la participación hacia los ciudadanos y los partidos en la administración y gestión local. Es necesario construir municipios con cabildos que tengan representación plural y que construyan los poderes locales de la Ciudad.

Sobre la ley electoral. Respecto a la ley electoral o Código Electoral del Distrito Federal, las necesidades del cambio inicial apuntan en varios sentidos: reconocimiento a partidos locales que puedan participar en elecciones para diputados a la Asamblea, Jefes Delegacionales y Jefe de Gobierno; revisión del sistema de representación en la Asamblea Legislativa que reduzca el conflicto entre órganos electorales por interpretaciones equívocas de la ley, particularmente en casos de alianzas y coaliciones entre partidos, que como sucedió en las pasadas elecciones del año 2000 se prestó a presiones y negociaciones entre partidos.

Sobre la participación de las organizaciones ciudadanas. El tamaño de los retos de las delegaciones del Distrito Federal obliga a considerar la necesidad de ampliar las formas regulares e institucionales de participación ciudadana más allá del voto. Se han dado pasos significativos en

ese sentido, de los cuales destacan la formación de los Comités Vecinales y la decisión de otorgarles el manejo de algunos recursos, así como la formación de Asambleas vecinales.

Se debe pensar además en nuevos mecanismos de fiscalización, como son. entre otros, las comisiones ciudadanas en entidades públicas, reuniones abiertas a la prensa y a la ciudadanía, acceso a la información de los organismos de gobierno, acceso a la información financiera y crear la figura del defensor del pueblo. En el mismo sentido, los consejos ciudadanos deben desarrollarse para que contribuyan a establecer mediaciones entre los ciudadanos y las autoridades.

# La Reforma Política del Distrito Federal: Avances y Perspectiva

Javier Santiago Castillo<sup>1</sup>

Todas las grandes ciudades del mundo en su desarrollo político y social han mostrado un grado de complejidad; pero la ciudad de México lo ha visto acrecentado por el lugar que ha ocupado en el mosaico político nacional.

En su devenir, han estado presentes tanto circunstancias sociales como voluntades de múltiples actores políticos, propiciando diversos cambios en el comportamiento y aprendizaje de una ciudadanía que por sí sola estableció los mecanismos y formas de participación política y social, motor del desarrollo evolutivo de un conjunto de reformas que hoy resulta relevante adentrarse en su estudio.

Pese a que el Distrito Federal durante varias décadas mantuvo una estructura política que dependía directamente de las autoridades federales, los avances y las perspectivas de sus reformas constituyen hoy en día nuevas formas de participación ciudadana, así como de órganos de gobierno dotados de plena autonomía, que funden su eficacia y eficiencia administrativa en la soberanía popular y en la redistribución de competencias.

Sin lugar a dudas, el resultado final de la actual reforma política del Distrito Federal contribuirá al proceso de consolidación democrática, haciendo evidente una vez más, que el peso de su historia la coloca como una entidad *suigeneris*, receptiva de los procesos de cambio en todo el país.

## Antecedentes

Por vía de referencia histórica, que no está de más recuperar, podemos afirmar que la ciudad de México ha sido el centro político, económico, educativo y cultural de diversas formas de estado y de gobierno. Desde el establecimiento del antiguo imperio Tenochca, pasando por tres siglos de Virreinato, la gravitación de instituciones públicas fue delineando la vida capitalina.

Así, durante la construcción y organización del imperio azteca, la ciudad de México-Tenochtitlan capital y “sede de la clase gobernante, libre de tributos y dedicada a tareas administrativas, militares y religiosas”, fue concebida como el centro neurálgico del dominio político y del desarrollo urbanístico. Su transformación, producto del coloniaje español, hizo de su espacio geográfico el sitio de residencia de la institución municipal, figura jurídico - administrativa en la que serían sustentadas nuevas formas de organización política.

Posteriormente, con la adopción del sistema federal en nuestro país como nación independiente, el desarrollo político institucional de la ciudad de México estuvo sujeto a polémicos e interesantes debates.

Su instauración como sede de los supremos poderes de la Unión en 1824, generó una gran inestabilidad, que básicamente podemos sintetizar en dos aspectos que han sido fundamentales en el desarrollo político de la entidad; de una parte, la existencia de distintos entes de gobierno: los poderes federales, el gobierno de la ciudad de México y el propio ayuntamiento de la misma ciudad; un segundo aspecto, la indefinición de los derechos políticos de sus ciudadanos.

Sin importar los esfuerzos manifestados por adecuar el orden jurídico a las cambiantes condiciones sociales, la preeminencia por definir el asiento de los poderes federales, soslayó cualquier intento por salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos de la capital. A pesar de las posiciones a favor y en contra, el constituyente de 1857, plasmaría en el artículo 46 constitucional, la erección del Estado del Valle de México en el territorio del Distrito Federal, sólo cuando los supremos poderes de la federación se trasladasen a otro lugar.

El espíritu federalista expresado por los constituyentes de 1824 y 1857, mismo que fue ratificado en la Constitución de 1917, naturalmente incidió en la forma de organizar política y jurídicamente al Distrito Federal. Ciertamente, su condición de capital del país le restringió la posibilidad de cumplir cabalmente con el sentido de un gobierno democrático; sin embargo, los avances

1 Santiago Castillo, Javier. La reforma política del Distrito Federal: Avances y perspectiva. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México: IILSR, 2003. Págs. 149-165

registrados en el constituyente de 1917, en cuanto a su condición jurídica, no fueron menores: el Distrito adquirió el reconocimiento como parte integrante de la federación, y pudo contar con representación en la Cámara de Diputados y de Senadores al igual que el resto de las entidades de la República.



Sujeta a las condiciones del sistema federal, la ciudad de México ha ido delineando su carácter de entidad federativa, *sui generis*, a partir del reconocimiento político de los habitantes de la capital y del acercamiento a la opinión del pueblo generada por la crisis institucional que acompañó al singular centralismo y autoritarismo mexicano del siglo XX.

### **De órganos administrativos a órganos de gobierno**

La falsa creencia de fracturar el funcionamiento del Estado con la convivencia de órganos de gobierno locales y federales plenos en un mismo espacio geográfico, mantuvo siempre la tensión política respecto a la existencia del municipio capitalino, misma que inmediatamente después de promulgarse la Constitución de 1917 comenzó a reflejarse en el deterioro y frustración de la normalidad del ayuntamiento del Distrito Federal. En este contexto, por iniciativa del general Álvaro Obregón, en 1928 es suprimido el régimen municipal de la ciudad de México y con él la ciudadanía de su población para elegir a sus representantes.

La reforma iniciada por Obregón, convertía a la ciudad de México en una dependencia administrativa -cuyo objetivo no podía ser de otro tipo sino político-, que representaba el impulso de un esquema de organización y planeación centralizada que después de casi siete décadas de vigencia, mantiene actualmente diversos resabios.

Jorge Carpizo refiere que una de las causas fundamentales del influjo del Presidencialismo fue el “gobierno directo de la región más importante [...] del país, como lo es el Distrito Federal”.

Con la llamada Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales, toda posibilidad jurídica de considerar al Distrito Federal como entidad quedó abolida, pues el Presidente de la República ejercería el gobierno de la capital a través del Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones



quedaron a cargo del titular del Departamento, Delegados, Subdelegados y demás funcionarios que determinará la Ley, quienes podían ser nombrados y removidos con amplia discrecionalidad.

Por su parte, durante el periodo ordinario del Congreso de la Unión, se promulgó el 31 de diciembre de 1941, la segunda Ley Orgánica del Distrito Federal, que intentando ser más explícita en sus disposiciones, precisaba que el gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente quien lo “ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito”, y no por medio del Departamento, como lo disponía la Ley de 1928.

Asimismo, el nombre de Departamento Central quedaba suprimido, al restituirse el de ciudad de México para la demarcación territorial sede de los poderes federales.

En virtud de estas disposiciones -reglamentarias del artículo 73, fracción VI de la Constitución-, los ciudadanos del Distrito Federal vieron impedido su derecho político de integrar un gobierno legítimo, emanado de la voluntad popular. Fue con la reforma de 1977, cuando el mismo ordenamiento constitucional que daba origen a la estructura administrativa de la ciudad -artículo 73 constitucional- establecía por primera vez, dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular, aunque éstas nunca fueron reglamentadas, ni llevadas a la práctica.

La idea de democracia participativa comenzaba a ser reconocida para el Distrito Federal. Con la reforma política de ese año, se abrió la puerta a una nueva dinámica que fomentó la representación social por vía del sistema de partidos. Sin embargo, sus virtudes no podían ser reflejadas inmediatamente en una realidad, en la cual el Estado representaba estrictamente el mando de la autoridad en la capital, no así del poder legítimo sustentado en el voto ciudadano.

Fue ante los embates producidos por los sismos de 1985, cuando las instituciones políticas y gubernamentales vieron rebasada su capacidad de respuesta por el enorme caudal de demandas ciudadanas, así como por la notoria participación de los habitantes de la ciudad de México a través de organizaciones civiles no institucionalizadas al gobierno ni al partido oficial; incidiendo entre otras cosas, en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) de 1987.

Aun cuando las facultades de la Asamblea de Representantes, en su origen quedaron limitadas a la gestión y expedición de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; su sola presencia transformó la política local, estrechando en el mejor de los casos el contacto entre los ciudadanos de la capital y su representación en la Cámara de Diputados, así como la canalización de las preocupaciones básicas de la gente en la actividad política partidaria.

Si bien, su creación obedeció más al interés de diseñar mecanismos de participación ciudadana, que al de representación social, debe reconocerse su importancia para la construcción de una legislación propia del Distrito Federal y el impulso de la ruta de democratización de la vida política capitalina.

### **La construcción de un gobierno propio: Paradoja de la democracia**

En el marco de la reforma de 1993, las modificaciones asentadas en el artículo 122 constitucional, dispusieron notables avances en el régimen interno del Distrito Federal, reconociendo la capacidad de autogobierno y gestión en los órganos locales.

La Asamblea, asumiendo la función de órgano legislativo del Distrito Federal, fue dotada de mayores facultades. Entre sus atribuciones estaban: expedir su propia ley orgánica, examinar y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal, revisar la cuenta pública, y expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia y contencioso administrativo, así como legislar para el ámbito local sobre diversas materias previstas por la propia Constitución y el Estatuto de Gobierno.

Con la reforma al artículo 122, el tema del Distrito Federal pasó a ser actualizado en casi todo el texto constitucional. No obstante, los avances logrados, se mantuvo como candado la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todas las materias que no estuviesen expresamente conferidas a la ARDF, así como expedir el Estatuto de Gobierno, primer instrumento jurídico para la organización del gobierno de la ciudad.

Dada la importancia de la capital como bastión político de las fuerzas opositoras; en lo relativo a la titularidad del ejecutivo local, la reforma únicamente consideró la elección indirecta del jefe de gobierno por parte del Presidente de la República, figura que después de tres años sería reformada, aun cuando la mayoría de los ciudadanos que participaron en el plebiscito de 1993

demandó su elección directa para ese año. Los habitantes de la capital sólo pudieron elegir por medio del voto directo a los Consejos Ciudadanos de 1995, como órganos de participación ciudadana encargados de la canalización de demandas y solución de problemas de la comunidad, según lo dispuesto por la Ley de la materia. Así, la ciudadanización aún no era concebida para otro tipo de procesos electivos, haciendo más notable el desfase existente entre la forma de gobierno de la capital y el grado de politización de sus habitantes. La reforma constitucional de 1996, implicó nuevos cambios en el proceso de transformación institucional. A partir de ese año los miembros de la Asamblea fueron llamados diputados, sin que dicho órgano de gobierno fuese considerado como congreso local, dado la existencia de facultades legislativas reservadas al Congreso Federal.

En este aspecto, la llamada Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), pudo contar entre sus atribuciones con la relativa al nombramiento del sustituto del jefe de gobierno, en caso de falta absoluta, y la de legislar en materia electoral para el ámbito local; es decir, generar el marco normativo que sustituiría al libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Cabe destacar, que desde 1928 y hasta la reforma de 1996, los ciudadanos del Distrito Federal no habían podido elegir a las autoridades locales. En tal virtud, uno de los grandes aportes de la reforma de ese año fue la elección, a partir de 1997, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del voto universal, libre, directo y secreto. Por lo que hace a los titulares de los órganos políticos de las demarcaciones territoriales (delegaciones), el artículo 122 constitucional dispuso su elección por medio del voto ciudadano a partir del año 2000.

Bajo este contexto, la aprobación del Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) y la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), como organismo autónomo, independiente, imparcial y profesional, encargado de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana, fueron fundamentales para brindar certidumbre y transparencia al ejercicio democrático de los derechos políticos locales. La descentralización de la organización de los procesos electorales, permitió “poner a tiempo el reloj democrático de la capital con los del resto del país”.

La reforma política de 1996 produjo pasos importantes en el proceso de democratización política, y en la actualización de instrumentos políticos y normativos propios, mismos que se vieron reflejados con la alternancia en el control del ejecutivo local, así como con el pluralismo político en la composición de la ALDF y en la designación de los jefes delegacionales durante las elecciones del año 2000.

Sin embargo, todavía nos encontramos en la antesala de la consolidación democrática en México, buscando ante una nueva reforma política caminar en las tareas pendientes con el consenso de todos los actores políticos y ciudadanos.

Construir una legislación electoral propia en la que sean reconocidas figuras de organización política ciudadana como las Agrupaciones Políticas Locales, así como la participación de partidos políticos nacionales en procesos electorales locales, con reglas claras e innovadoras en algunos casos, abonan el camino de la democracia electoral; pero la democracia como un proceso inacabado, exige además de la consolidación de las instituciones del Estado y el reconocimiento pleno a la autonomía, una redistribución de competencias entre los órganos de gobierno que contribuya a la cooperación y coordinación intergubernamental, a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes, garantizando la estabilidad y gobernabilidad política de esta ciudad.

## **El futuro inmediato de la reforma en marcha**

Siendo los partidos políticos los protagonistas tanto del proceso de cambio iniciado con las sucesivas reformas de los años setenta, como del debate actual sobre la reforma política del Distrito Federal, se sitúan ante dos órdenes que por antonomasia distinguen el quehacer político; de una parte, la búsqueda y permanencia en el ejercicio del poder y; de otra, la impugnación de los actuales Estados democráticos sobre el compromiso del *hacer* en defensa y reconocimiento de los derechos ciudadanos, y de la autonomía del gobierno en el servicio público.

En este sentido, debemos detenernos a reflexionar en torno a las asignaturas que integran el Proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 14 de diciembre de 2001, respecto a la reforma política del Distrito Federal, pues evidentemente, constituyen un paso más en el desarrollo social e institucional de la ciudad, preservando su condición de

sede de los poderes federales.

Desde el punto de vista particular, las modificaciones constitucionales actualmente sometidas a la aprobación del Senado de la República, representan un avance político no sólo por su contenido, sino por el significado que tiene el hecho de que la propuesta sea resultado del consenso de las fuerzas políticas de la ciudad de México.

Sin embargo, es importante, señalar que la definición del contenido de una reforma para el Distrito Federal requiere del consenso de otras fuerzas político-sociales de carácter nacional, dado que hoy la pluralidad no se refleja sólo en el sistema de partidos, sino también en la amplia diversidad actuante en el interior de los propios partidos y en la sociedad en su conjunto. Esta nueva realidad hace mucho más compleja cualquier reforma en el Distrito Federal.

De ahí que el desarrollo de diversos acontecimientos, mesas de análisis, foros y mecanismos para la formulación de propuestas, sea fundamental. Por su parte, el Instituto Electoral del Distrito Federal organizó el “Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal” como un escenario propicio para la expresión y canalización de inquietudes; así como para el análisis y discusión de ideas, tanto de los actores políticos como de especialistas y ciudadanos, con el propósito de contribuir a la formación de consensos básicos que facilitaran el impulso de nuevas formas de convivencia social y política en la ciudad.

Debe recordarse que el debate de los años posteriores a la reforma de 1988, se centró en el reconocimiento de derechos políticos ciudadanos; pero su bifurcación con la realidad lo encaminó hasta la adopción de posiciones polarizadas en torno a la creación o no del estado treinta y dos, como forma de organización política.

Aunque pareciera que dicha discusión ha sido superada en la escena partidaria, es necesario analizar el desarrollo y la concreción de acuerdos dentro de los espacios que integran el proceso legislativo puesto que de ellos dependerá el rumbo que adquiera la actividad política capitalina.

Por el momento, a toda proporción guardada, podemos afirmar que la propuesta de reforma emitida en primera instancia por la ALDF, y posteriormente por la cámara baja del Congreso, por si misma denota sus propias limitaciones, desde la perspectiva del establecimiento de un consenso más amplio.

Si bien, “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”, la propuesta de creación de un Estatuto Constitucional del Distrito Federal más allá de promover la soberanía de la entidad, ha establecido un punto de debate político complejo. Por un lado, se argumenta que la expedición de este ordenamiento contribuye al fortalecimiento de la autonomía del Distrito Federal; y por otro, que si la ciudad de México se continúa considerando un territorio federal debería ser el Congreso de la Unión quien lo expida. Ambas posiciones esgrimen sus razones que no son desdeñables. Encontrar una salida constitucional no será sencillo, pues sería necesaria una reforma mucho más profunda que la planteada.

Uno de los retos de la actual reforma es redefinir el destino jurídico- político de la entidad capital dentro del marco del pacto federal. En el caso de la propuesta de modificación al artículo 122 constitucional, indica que “el Distrito Federal tendrá autonomía en su régimen interior en los términos que establezca esta Constitución y el Estatuto Constitucional ...”, y al mismo tiempo dispone que su gobierno estará a cargo de los órganos de carácter local, con la participación de los poderes federales. La dificultad de avanzar en el reconocimiento de una mayor eficacia y eficiencia gubernamental que garantice un buen nivel de vida para los habitantes de la ciudad, radica en integrar una propuesta que además de considerar al Distrito Federal como sede de los poderes de la unión, permita fortalecer los ámbitos de gobierno local, particularmente el ámbito delegacional.

Por su parte, la modificación propuesta a la fracción VIII del artículo 73 constitucional, suprime la facultad del Congreso de aprobar anualmente los montos de endeudamiento para el Distrito Federal, podría significar un mayor reconocimiento a la autonomía financiera de la ciudad, al delegar en los órganos locales la responsabilidad de discutir los mecanismos, topes y condiciones de endeudamiento; no obstante, que el Distrito Federal mantiene su estatus de territorio federal.

En relación con el artículo 76, fracción XI de la Constitución, su modificación representaría la actualización de las atribuciones del Senado a las condiciones político-electorales del Distrito Fede-

ral. Al Senado de la República le está reservada la facultad de nombrar al Jefe de Gobierno a propuesta de una terna del Presidente de la República, y removerlo por actos u omisiones que afecten las relaciones con los poderes federales o el orden público; pero la facultad de remoción sólo podrá ser ejercida por las dos terceras partes de los miembros presentes; se precisa, además que esta es una facultad exclusiva del Senado y no de la Comisión Permanente. Con dicha modificación se da congruencia a la atribución otorgada a la ALDF durante la reforma de 1996, de designar al Jefe de Gobierno sustituto o interino por falta absoluta del titular, es decir, por cualquier otra causa que no sea la remoción. Una modificación sustancial, se refiere a la inversión del sistema de competencias, de acuerdo con lo cual las facultades residuales quedan reservadas a la Asamblea.

Uno de los aspectos inéditos de la reforma, que constituye un paso más en la búsqueda del reconocimiento de la soberanía de la ciudad de México, corresponde sin duda al derecho otorgado por el mismo ordenamiento, al órgano legislativo local para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, así como para participar en el llamado Constituyente Permanente, en los mismos términos que el resto de las legislaturas de los estados.

Por otro lado, el reconocimiento de las delegaciones políticas como órganos de gobierno del Distrito Federal, permite profundizar en la búsqueda de la autonomía plena para el ejercicio del gobierno (como el ámbito más cercano a la ciudadanía). Sin embargo, su carácter de unidades político administrativas limita las acciones que éstas pueden emprender para la solución de asuntos o materias de su competencia, sobre todo porque siguen manteniendo una relación de coordinación (jerarquizada) y de dependencia con los órganos de la administración pública del Distrito Federal, lo cual le deja un margen de acción operativa limitado.

En lo relativo a la propuesta de modificación a las fracciones XII y XIV de artículo 122 Constitucional de la iniciativa de reforma puesta a la consideración de la Cámara Revisora, se distinguen dos aspectos que es pertinente analizar; el primero, se refiere al tratamiento diferenciado entre Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal; el segundo, tiene que ver con el asunto de la firma de convenios del Instituto Electoral del Distrito Federal con su homólogo federal.

La propuesta de redacción al artículo 122 constitucional, apartado C, fracción XII, expresa en forma casi lacónica todo lo relativo al Instituto Electoral del Distrito Federal, en tanto que en la fracción XIV, regula de manera detallada al Tribunal Electoral del Distrito Federal, cuando se trata de dos órganos semejantes y del mismo rango institucional.

Por otra parte, al final del primer párrafo de la fracción XII es insertada la expresión "...para lo que lo cual celebrará los acuerdos necesarios con el Instituto Federal Electoral", lo que desde el punto de vista de la técnica legislativa, rompe con el carácter general que tienen y deben tener las disposiciones constitucionales. En efecto, el texto constitucional contiene normas de carácter orgánico, que sientan las bases constitutivas de las instituciones y remite a la ley secundaria las disposiciones más específicas, de manera que, incorporar un aspecto tan específico como la suscripción -obligada o no- de convenios en el texto constitucional, incurriría en un error técnico, que en todo caso podría ser materia de la legislación secundaria.



A pesar de los cambios propuestos, continúan existiendo diversos temas que habiendo quedado fuera de la agenda de reforma política, son de suma importancia en el complejo proceso de consolidación democrática de la capital: La seguridad pública, planteada como una responsabilidad compartida entre los ámbitos de gobierno federal y local que atienda por una parte, las necesidades sociales y la comisión de delitos dentro del territorio local, sean del orden común o del orden federal; y de otra, como una relación de coordinación y cooperación intergubernamental que en el actual contexto de cambio político sería adecuada dando preeminencia al Ejecutivo Federal en el mando de la fuerza pública, en términos de lo que establece el artículo 115, fracción VII constitucional, además que tal disposición tiene un sentido desde la perspectiva de la seguridad nacional.

El respeto y fortalecimiento de los órganos autónomos, como pilares del desarrollo institucional que soporta la democracia republicana y el acceso pacífico al ejercicio del poder, más aún cuando el Distrito Federal se ha distinguido como una entidad a la vanguardia en el desarrollo de organismos autónomos que cumplen funciones específicas que el Estado ha depositado en ellos, mismas que se hacen tangibles con estructuras tales como: la del Instituto Electoral del Distrito Federal, del Tribunal Electoral del Distrito Federal y de la Comisión de Derechos Humanos, además de otros órganos como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y la Junta de Conciliación y Arbitraje, dotados de plena jurisdicción e independencia en su ámbito de competencia, indispensables en la consolidación del Estado de Derecho.

En el reconocimiento de las capacidades institucionales del gobierno central del Distrito Federal, y en particular, de las delegaciones políticas, a fin de que exista una relación práctica más fluida que de respuesta a las demandas ciudadanas básicas. Hay quienes opinan que debe establecerse un cuerpo colegiado que además de reflejar la pluralidad de la población de cada demarcación, se encargue de vigilar a manera de pesos y contrapesos, la acción del delegado político.

El relativo al establecimiento de una coordinación metropolitana que garantice la flexibilidad y apertura gubernamentales, para generar vínculos horizontales y verticales de cooperación y coordinación entre las distintas instancias de gobierno, en la atención de asuntos comunes, dado que “el territorio de la ciudad de México se extiende principalmente sobre el conjunto de municipios del Estado de México...formándose una aglomeración que[...], posee las características de una megalópolis”. Las relaciones intergubernamentales entre el Distrito Federal, los gobiernos estatales, y el propio gobierno federal, sin olvidar el ámbito municipal, requieren de un mayor reconocimiento de la diversidad y del aparejado fortalecimiento de la autonomía, a fin de implantar nuevas figuras que garanticen una eficaz prestación de servicios públicos en el territorio metropolitano.

Un asunto más, que sin duda denota gran importancia, es el reconocimiento de partidos políticos locales que den cause institucional a los diversos modos de participación política ciudadana, a fin de hacer congruente el contenido de la ley con las actuales formas de organización política. El registro de partidos políticos locales, además de ser ya un derecho extendido en todas las entidades de la República, excepto Aguascalientes, hoy es también una demanda de la pluralidad social y cultural de los habitantes del Distrito Federal. Sólo basta tener presentes los resultados del proceso electoral del 2 de julio de 2000, para recordar que en el ámbito local, hubo al menos un Partido Político, Democracia Social, que obtuvo el 4.8% de la votación total emitida durante la elección de Diputados a la ALDF por el principio de representación proporcional logrando la asignación de 3 diputados. Esto aún después de que le fuera retirado su registro como partido político nacional, por no haber alcanzado el umbral mínimo del 2% de la votación federal.

## **Conclusiones**

Estando actualmente en manos del Senado de la República, órgano depositario por excelencia de la soberanía de las entidades federativas, el rumbo y destino de la nueva reforma política de la Capital; debe procurarse cualquiera que sea su resultado, la orientación del proceso hacia el predominio de las visiones sociales que contemplan la diversidad de la ciudad, sobre las partidarias, atendiendo al diseño federalista que habrá de darle un mayor reconocimiento al Distrito Federal como entidad propia en lo jurídico y lo político, con órganos de gobierno plenos, instituciones públicas autónomas y derechos políticos para sus habitantes.

Si bien, el Distrito Federal constituye una entidad distinta a aquellas que integran la federación, puesto que no comparte la misma naturaleza ni la forma de organización de su régimen interior, también es innegable, que ha avanzado en el equilibrio de fuerzas políticas que hacen sustentable el desarrollo democrático. Sin embargo, constitucionalmente su naturaleza jurídica debe ser

redimensionada a fin de que, no sólo sea reconocido como sede de los poderes de la federación, sino también como una entidad con gobierno local propio.

Todavía es momento de redefinir la reforma política. Si aspiramos a lograr una ciudad con gobernabilidad democrática, debe tenerse presente que la autonomía local no debilite el orden federal, al contrario, lo fortalezca y legitime, con la existencia de dos órdenes de gobierno, cada uno vinculado directamente a los ciudadanos.

Siendo sólo algunos de los temas cuya discusión es esencial en el proceso de cambio actual, es pertinente reconocer que históricamente, durante los periodos de transición, las tensiones sociales y políticas generan movimientos en los diversos ámbitos del Estado. La reforma en marcha y sus alcances únicamente podrán valorarse a partir de la fortaleza que se imprima en los procesos e instituciones para facilitar la colaboración intergubernamental y política en aquellas áreas de responsabilidad compartida o de inevitable traslapamiento entre el orden local y el federal. De la voluntad de los actores políticos y de la participación de cuantos conviven en esta ciudad, dependerá el éxito de este inacabado proceso.

# La Reforma Política no se Reduce a la Expedición de una Ley Electoral

Rafael Preciado Hernández<sup>1</sup>

La reforma política significa para México el saneamiento de la vida pública y la organización de la ciudadanía.

En el orden lógico la reforma social comprende o abarca la reforma política; pero en el orden operativo, en el orden de la realización, la reforma política es condición de la reforma social. Esto quiere decir que el problema político es uno de los múltiples problemas sociales, y que para resolver adecuadamente los problemas sociales distintos del problema específicamente político, debe comenzarse dando solución a la cuestión política.

Entendemos por problema específicamente político, el relativo a la integración y funcionamiento de un buen gobierno en los municipios, en los Estados y en la federación; de un gobierno que tenga la necesaria plenitud de autoridad sin ser tiránico, que ejerza ampliamente sus facultades de gestión, sin ser opresor, y que cumpla su inexcusable deber de justicia, sin ser subversivo.

Un PRI Imposible ¿Y cómo lograr la integración y funcionamiento de un buen gobierno? De primera intención puede pensarse que todo depende de la buena voluntad de quienes de hecho están en condiciones de nombrar o designar a los funcionarios públicos. Hace poco leí, sorprendido, un artículo del inteligente periodista señor licenciado Salazar Mallén, en el que exclama: "¡Ah, un PRI, que llevara a los puestos públicos a mexicanos distinguidos, capaces y honrados, no sería execrado!" Dando a entender que de este modo puede integrarse un buen gobierno, sin preocuparse, y al margen del principio que postula la autenticidad de la representación política. Y tal vez no sean pocas las personas que piensan así y que creen, de muy buena fe, que la cuestión política se resolvería fácilmente y de una buena vez si el C. Presidente por sí o a través del PRI, designada presidentes municipales, diputados locales y federales, gobernadores, senadores, ministros de la Suprema Corte, secretarios de Estado y demás funcionarios públicos, seleccionando para todos esos puestos a los más distinguidos intelectuales, artistas, comerciantes, industriales, universitarios, periodistas, etc. Claro está que un gobierno así formado, quizá no fuera tan malo como aquéllos que se integran a base de una selección inversa; pero lo cierto es que un gobierno de notables no es necesariamente, ni probablemente, un buen gobierno.

No es lógico suponer que un PRI, con las características que tiene el actual partido oficial, se propusiera seriamente llevar a los puestos públicos de dirección a una mayoría de mexicanos distinguidos, capaces y honrados. Esto equivaldría a suponer en una banda de asaltantes el propósito de despojar de sus bienes a sus víctimas, para socorrer a los necesitados y prodigarse en actos de caridad. Y tampoco es lógico encontrar a esos candidatos del PRI, en quienes puedan reunirse sin refirse, los atributos de capacidad y honradez. Cabe pensar en candidatos distinguidos por su capacidad, que sean eminentes hombres de ciencia, o distinguidos intelectuales, o hábiles comerciantes, industriales, etc.; pero ciertamente no serían honrados si aceptaran ser designados fraudulentamente para un cargo de representación política al que se debe llegar mediante una elección popular libre y objetiva; pues más ladrón quien usurpa un puesto público simulando una elección o falsificando el sentido de ésta, que el ratero vulgar que se apodera de un bien ajeno, corriendo un riesgo.

Función del sufragio ¿Es cierto, entonces, que la pureza del sufragio bastaría para que México tuviera los mejores funcionarios a que puede aspirar? De ninguna manera; pues el sufragio sirve, entre otras cosas, para elegir a los funcionarios, y tratándose de una elección no sólo se equivocan los individuos sino también los pueblos. Sin embargo, es menos grave que el pueblo tenga que sufrir a los malos gobernantes que equivocadamente ha elegido, a que tenga que padecer miseria, ignorancia, injusticia y opresión de caciques menores y mayores que no cuentan con más título para explotarlo y encarnecerlo, que el de la fuerza de una imposición.

El sufragio es un medio para integrar un buen gobierno, como el gobierno a su vez es un medio o instrumento para promover y realizar el bien común de la nación mexicana. Así pues, lo sustantivo en este orden temporal a que se refiere lo político, no es el buen gobierno, sino la rea-

---

1 Preciado Hernández, Rafael. La reforma política no se reduce a la expedición de una ley electoral. En: Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 312. Págs. 39-53

lización del fin propio del gobierno, del derecho y del Estado: el bien común. Mas no se debe por esto menospreciar el valor de los medios, ya que en el orden práctico tanto importa contemplar la meta como descubrir y recorrer el camino que conduce a ella.

Principios de la Reforma Lo expuesto en párrafos anteriores no significa que la reforma política que necesita México, se reduzca simplemente a un régimen electoral, legal y práctico. Así como la democracia no consiste exclusivamente en un sistema de elecciones, la reforma política en México, la implantación de la verdadera democracia, implica por una parte el saneamiento de nuestra vida pública, mediante el establecimiento y funcionamiento legal y práctico de instituciones que hagan posible la realización simultánea de estos principios:

El de la libertad e igualdad políticas, incompatible con el monopolio político electoral a base de partido oficial, y con el monopolio educativo en favor del Estado, monopolios que son propios de un régimen autocrítico, totalitario y no democrático.

El principio electoral, o derecho de sufragio, que sirve no sólo para designar por mayoría de votos al titular del poder ejecutivo, y por el sistema mayoritario o por aquel que es más racional, el sistema proporcional, a los miembros del poder legislativo; sino que también debe servir para que el pueblo participe en la vida pública decidiendo las grandes cuestiones planteadas a la nación, siendo consultado por un sí o no, mediante el sistema del referéndum. La realización de este principio exige un régimen electoral a base de un registro nacional ciudadano permanente, de una reglamentación adecuada de partidos políticos encargadas de organizar a la ciudadanía, y de un tribunal supremo que califique las elecciones.



El principio de responsabilidad de los funcionarios públicos, no sólo con miras a aplicarles sanciones penales, sino para asegurar con instituciones prácticas el cumplimiento de sus deberes y la rendición oportuna de cuentas claras y comprobadas sobre su gestión.

El derecho de oposición y de representación de las minorías, que exige una reglamentación adecuada de los partidos políticos permanentes y nacionales.

El principio de publicidad según el cual el gobierno debe tener constantemente informada a la opinión pública sobre sus actividades, programas y directrices de su política, a fin de que sus decisiones sean tomadas de acuerdo con el sentido de la opinión pública manifestada a través de órganos independientes del gobierno, como son la prensa, las organizaciones sociales de carácter intelectual, moral, económico, sindical, político, etc.



El principio que postula el control del poder público mediante instituciones u organismos técnicos, como el juicio de garantías, la iniciativa popular, la revocación, el referéndum, la división de poderes y de funciones, etc.

Organización Ciudadana Como se ve, la reforma política no se reduce simplemente a la expedición de una ley electoral, y ni siquiera al funcionamiento legal y práctico de un régimen que garantice el ejercicio del sufragio. Es mucho más lo que comprende y lo que exige de parte del gobierno. Y la misma reforma política impone deberes al pueblo, a la nación, deberes que sólo es posible cumplir mediante la organización ciudadana, permanente y responsable, con el fin de participar en la vida pública, no sólo emitiendo el voto para designar a los funcionarios, o para decidir una cuestión que ha sido sometida a referéndum, sino también estudiando, preocupándose y ofreciendo soluciones respecto de los problemas nacionales, y contribuyendo de este modo a formar una opinión pública ilustrada, certera en sus juicios y firme y resuelta para apoyarlos ante el poder público.

### **Los monopolizadores de la Revolución se oponen a la reforma electoral**

No sólo de pan vive el hombre, pero también de pan. De modo semejante podemos decir: la reforma política, la implantación de la verdadera democracia en México, no depende exclusivamente del funcionamiento legal y práctico de un buen sistema electoral; pero también supone y exige ese buen régimen que garantice libertad para emitir el voto, su recuento objetivo, y respeto y acatamiento para la voluntad popular expresada a través del sufragio.

El monopolio, ante todo Hace tiempo, uno de esos intelectuales marxistas que tienen la manía de querer explicar la complejidad de lo social mediante esquemas muy simples y por esto mismo muy arbitrarios, sostenía esta tesis: la Revolución mexicana -movimiento de izquierda-, es incapaz de resolver los problemas sociales que agobian a nuestro pueblo, porque los revolucionarios se han corrompido y olvidaron los ideales generosos de la revolución; ¿debe entonces entregarse el poder público a las derechas, representadas por Acción Nacional?; de ninguna manera y por ningún motivo, ya que tal cosa sería una catástrofe (para los comunistoides); no hay más que una solución aceptable, que los revolucionarios se regeneren ante el peligro que los amenaza, y que la revolución así depurada siga al frente del gobierno.

Ante esta brillante tesis, preguntará algún lector: ¿y qué pasa con el pueblo y con la Constitución? ¿Qué no hay un precepto constitucional en el que se establece claramente que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”? Ciertamente; pero ese principio lo proclamaron los Constituyentes, unos señores muy ignorantes y muy crédulos que tenían fe en la democracia y en la capacidad política de nuestro pueblo, y que consagraron en nuestra Carta Magna el derecho de la nación de nombrar a sus gobernantes mediante el sufragio. En cambio, los sabios marxistas y otros sabios de los regímenes revolucionarios, tienen la convicción de que el pueblo mexicano no está suficientemente preparado para la democracia. Por eso -aunque corrompidos e incapaces de resolver los problemas sociales de México-, siendo poseedores de esa inmensa sabiduría política de que carece el pueblo, han decidido por sí y ante sí seguirnos gobernando, hasta que contemos con la formación cívica necesaria.

Ellos mismos, teniendo en cuenta su inmensa sabiduría política, serán quienes califiquen en qué momento el pueblo alcanza su madurez cívica; y mientras tanto nuestros sabios marxistas y de otra índole, continuarán simulando elecciones o falsificando su resultado, usurpando los puestos públicos de dirección, enriqueciéndose a la sombra del poder, desaforando alguna vez a los voraces “de la familia” que carecen de habilidad, proclamando los principios democráticos en el extranjero y repudiándolos en el interior, etc., etc. Y si el pueblo se pone muy exigente, hasta procurarán regenerarse. Pero que nadie le dispute la tenencia material del poder público, porque no es cierto que éste pertenece al pueblo, aunque lo diga la Constitución, sino a ellos, los revolucionarios, los izquierdistas, los marxistas.

Medios de representación ¿Se comprende ahora por qué la reforma política no se reduce a un sistema electoral, pero supone y exige el funcionamiento legal y práctico de tal sistema que garantice la autenticidad de la representación política? Tanto para la organización eficaz de la ciudadanía -que permita una saludable participación del pueblo en el gobierno-, como para asegurar capacidad y honradez en los funcionarios públicos que tienen a su cargo la dirección de la política gubernamental, es indispensable establecer las instituciones que hagan posible que la nación designe mediante el voto a sus gobernantes.

Esas instituciones, aunque de carácter técnico o instrumental, son condicionantes del progreso material y espiritual de una nación. Para convencerse de ello basta pensar en lo que puede ser México cuando tenga: a), un registro nacional ciudadano, permanente, en el que figuren empadronados todos los mexicanos con derecho a votar en las elecciones municipales, locales y federales; b), una reglamentación adecuada, a base de igualdad, de los partidos políticos independientes, nacionales y permanentes, que haga de ellos escuelas de ciudadanía y órganos de opinión pública, y la consiguiente proscripción del partido oficial; c), un sistema electoral, sencillo y ágil, que garantice la libertad y el recuento objetivo del voto, y establezca la representación proporcional, la iniciativa, la revocación, el referéndum; d), un tribunal supremo, encargado de calificar las elecciones.

¿Que todo esto es muy complicado? Nada de eso; la mejor prueba es que instituciones semejantes funcionan con magníficos resultados en países que cuentan con menos recursos económicos, técnicos y humanos que el nuestro.

Ventajas de la representación ¿Cuáles serían en México los resultados de la implantación legal y práctica de un régimen electoral de esta naturaleza? Que el pueblo progresaría rápidamente en su organización ciudadana, y el gobierno ganaría en capacidad y honradez para promover y realizar el bien común de la nación. La realidad política se ajustaría bien pronto a la teoría constitucional, y los gobernantes, designados por el pueblo, no tendrían otro compromiso ni otra preocupación que servir al pueblo. Ya no llegarían a los más altos puestos de la representación nacional, pistoleros o gentes apoyadas por el “gansterismo político”, ni veríamos en las presidencias municipales, ni en las gubernaturas de los Estados, ni en los congresos locales y federal, esos ejemplares de ineptitud, de voracidad, de servilismo, de que se valen los caciques menores y mayores para mantenerse en el poder, sin contar con el pueblo y en contra de los intereses legítimos del pueblo. El caciquismo es hijo natural de la usurpación; por eso cuando se suprime ésta, desaparece aquél.

Esto no bastaría para resolver lo que podemos llamar problemas sociales de fondo, reservando para la cuestión específicamente política el calificativo de problema de procedimiento. Un gobierno integrado democráticamente, no a base de las designaciones “de dedo” que implican la simulación y el fraude electoral, no resolvería con su sola presencia al frente del Estado, los problemas sociales de fondo, como el de la miseria y del desamparo en que vive la mayor parte de nuestra población, como el de la ignorancia y de la opresión que debilitan y entristecen a nuestras gentes más humildes, como el de la explotación que representa para las víctimas y la degradación que constituye para los victimarios, ese recurso bochornoso y tan generalizado para desgracia de México que es la “mordida”, etc.

Un gobierno, legítimo de origen, tendría que realizar un gran esfuerzo para resolver tales problemas, haría tanteos y en ocasiones hasta cometería errores; pero no pasaría mucho tiempo sin que acertara con las soluciones adecuadas y las pusiera en práctica, ya que procediendo verdaderamente del pueblo estaría en contacto con él y contaría con su cooperación.

Por otra parte, un gobierno legítimo de origen, representa en sí mismo un bien para la comunidad, así como un gobierno de usurpadores, independientemente de su actuación, constituye un mal para la sociedad. Porque cuando los hombres llegan a los más altos puestos de la representación política ungidos por el voto popular en elecciones libres, objetivas, civilizadas, el pueblo ve en ellos la encarnación de la autoridad, los respeta y confía en que sabrán cumplir con sus deberes; mientras que cuando contempla el espectáculo, degradante de una mafia organizada para el asalto de los puestos públicos, es natural que se desmoralice, que desprece a los asaltantes, que en el mejor de los casos sufra resignadamente su opresión, y que pierda la fe en las instituciones públicas, en las virtudes sociales, en la justicia, en el derecho. De ahí que se sobrelleven mejor los males de carácter social que afligen a una sociedad, si ésta cuenta con un gobierno legítimo de origen, que cuando carece de él. Es que el problema específicamente político, es un problema social y su solución, por tanto, se traduce en bienestar para la comunidad y en fundada esperanza de soluciones adecuadas para los demás problemas.

Contra la representación El movimiento revolucionario de 1910 proclamó entre sus ideales generosos, el del “sufragio efectivo”, el de la autenticidad de la representación política. Sin embargo, en 1948, quienes se ostentan como herederos de la revolución y reconocen el fracaso de sus hombres y de sus procedimientos, se niegan cínicamente a ensayar respecto de la cuestión política la solución propuesta por la misma revolución: la de establecer las condiciones legales y prácticas que permitan al pueblo designar a sus gobernantes mediante el voto, y participar en la decisión de las grandes cuestiones planteadas a la nación.

## Un régimen democrático sin libertad de enseñanza es un contrasentido

La verdadera democracia no se reduce al funcionamiento práctico de un buen régimen electoral. Tiene necesidad de él como de un instrumento, mediante el cual asegura la debida y eficaz participación del pueblo en el gobierno, ya sea designando a los titulares de los poderes legislativo y ejecutivo, o bien encauzando su actividad, limitándola o corrigiéndola a través de la iniciativa popular, de la revocación, del referéndum y de otros medios de control del poder. El sistema electoral es, para una democracia, una parte muy importante de su técnica; pero no se debe perder de vista que también en este caso, lo fundamental es la doctrina de fondo. Y la doctrina de fondo de la democracia es el humanismo político, la concepción de un orden social personalista. Lo cual significa que, para un régimen auténticamente democrático, el Estado no es un fin en sí, no es un bien final sino instrumental, ya que debe servir a la persona, respetarla y garantizarle sus prerrogativas esenciales.

Libertad de enseñanza Entre esas prerrogativas esenciales de la persona figura, en lugar destacado, la libertad de 'enseñanza. Un régimen democrático que no reconoce y garantiza la libertad de enseñanza es un contrasentido. Ni siquiera cabe decidir esta cuestión mediante el voto, dado que no se puede someter a votación si el Estado debe o no reconocer y garantizar a cada hombre sus derechos fundamentales. Desde el momento en que un Estado desconoce la libertad de enseñanza y establece en su lugar el monopolio oficial de la educación, deja de ser democrático y se convierte en autoritario, autocrático o totalitario.

¿Quiere esto decir que nada tiene que ver el Estado en el problema de la educación, o que su función se limita a este respecto a facilitar a los particulares el cumplimiento del deber que tienen de educar a sus hijos? Ninguno de estos dos extremos es exacto, pues el Estado está obligado a participar en el esfuerzo educativo y cultural de una nación como autoridad, como rector del bien común, y no sólo para suplir las deficiencias de los particulares. Su misión no es sólo supletoria, es también tutelar.

Papel del Estado Expliquemos lo que esto significa. La formación del niño comprende su desarrollo orgánico (cultura física), intelectual (instrucción), moral (religión y ética práctica) y social (civismo, preparación técnica y profesional). El Estado debe preocuparse seriamente porque cada niño reciba una enseñanza lo más completa que sea posible, tanto en las escuelas oficiales como en las particulares.

Aquí se plantea una primera dificultad: ¿puede un Estado democrático -sin contrariar los principios esenciales a esta forma de organización política- prohibir a los particulares fundar y sostener escuelas por su cuenta? La contestación negativa se impone, puesto que el fin propio o específico del Estado no es educar, sino promover y realizar el bien común; y lo que el bien común exige en este caso es que a todos los niños se les dé una enseñanza completa, y no precisamente que la enseñanza sea impartida por el Estado. Lo que importa es que todos los niños reciban educación esmerada y no que el Estado se convierta en educador.

En su carácter de autoridad, el Estado tiene a su cargo formular los planes o programas de enseñanza mínima que deba impartirse en todo establecimiento educativo, naturalmente oyendo y tomando en cuenta las opiniones ilustradas de los más distinguidos maestros. Estos programas se refieren tanto a la cultura física, como a la instrucción y al civismo. Sobre esto no se presentan graves dificultades; el problema más serio se plantea a propósito de la formación moral de los niños y de los jóvenes. La formación moral es el objetivo fundamental de la educación. El hombre puede ser muy instruido, contar con conocimientos enciclopédicos, ser un erudito, un técnico, un científico, y al mismo tiempo ser un malvado, un perverso, un egoísta, un sujeto que en lugar de poner su ciencia, su técnica, su instrucción, al servicio de fines nobles, utiliza su saber y su habilidad para satisfacer ambiciones mezquinas. La educación no debe ser puramente "informativa" sino principalmente "formativa" de un carácter recto en cada hombre; y esto sólo se obtiene con la instrucción religiosa y moral. Una moral que no está fundada en convicciones religiosas, una moral "científica" de tipo positivo, como una moral puramente especulativa o teórica, es insuficiente. De ahí la necesidad de una enseñanza sólida religiosa y moral.

Pero no corresponde al Estado determinar la enseñanza religiosa y moral que debe impartirse a los niños, y ni siquiera formular el programa mínimo de educación en esta materia. El fin del Estado -no nos cansaremos de repetirlo-, es promover el bien común, y éste exige que el Estado respete el credo religioso de los educandos, supuesto que la libertad religiosa es también una

prerrogativa esencial de la persona que el poder público jamás debe desconocer. ¿Cabe entonces aceptar que la enseñanza sea laica? Tampoco. Esto equivale a admitir deliberadamente que la educación sea incompleta, cuando puede ser integral.

La injusticia liberal El radicalismo de algunos liberales invoca con refinada hipocresía el respeto a la conciencia del niño, para sostener la tesis de la enseñanza neutra en materia religiosa. El Estado -según ellos- debe velar por la integridad de la conciencia del niño, debe defenderlo contra sus padres que tratan siempre de imponerle sus propias convicciones religiosas; el niño debe permanecer como “tabla rasa” hasta que tenga el pleno uso de su razón y pueda elegir libremente la confesión religiosa que juzgue verdadera. De acuerdo con este punto de vista, tampoco deberían los padres alimentar y vestir a sus hijos, fomentar en ellos hábitos y costumbres que consideran rectos, prevenirlos contra los peligros y prohibirles las acciones y compañías que reputan malas. Todo esto resulta igualmente una imposición odiosa: habría que dejar al niño sin alimentos y sin vestidos -para no pervertirle el gusto- hasta que él pueda elegirlos, así como sus propios hábitos, costumbres y amistades. ¿Pero a quién se le ocurre que esto sea posible y debido? Y si es de ley natural que los padres alimenten, vistan y cuiden a sus hijos, esa misma ley natural, conocida por el sentido común, nos enseña que nadie puede invocar mejor derecho que los padres para elegir la educación religiosa y moral de sus hijos. Además, quien recibe una educación religiosa, podrá perfeccionarla cuando alcance su madurez intelectual, e incluso cambiar de credo o alejarse de “toda religión (naturalmente bajo su responsabilidad, como dueño que es de su destino espiritual); mientras que dejar a los niños como “tablas rasas” en materia religiosa, es condenarlos de antemano a la irreligiosidad perpetua, al ateísmo y a todas sus consecuencias, pues es muy difícil que un hombre maduro que ha carecido de instrucción religiosa logre adquirir el sentido de lo divino, sin el cual el hombre acaba por experimentar un angustioso vacío en su vida.

Un liberal que es congruente con su doctrina política, lo más que puede pedir o exigir del Estado es que no haga profesión de fe religiosa, pero que respete los credos de los educandos de acuerdo con las convicciones religiosas de sus padres. Que no se dé instrucción religiosa a los hijos de los liberales que no profesan ninguna religión, pero que no se prive de la enseñanza religiosa correspondiente a los hijos de padres que sí tienen religión; pues lo contrario equivale a imponer a los creyentes un trato injusto, desigual: el trato que corresponde a los incrédulos, a los que carecen de religión.

Principios verdaderos Estas consideraciones nos muestran que la verdadera libertad de enseñanza implica el reconocimiento de estos principios: Corresponden a los jefes de familia el deber y el derecho de educar a sus hijos. El Estado tiene, en materia de educación una misión tutelar y supletoria.

### **No todo lo que sale de manos del legislador es verdadero derecho**

Régimen despótico Un régimen auténticamente democrático es siempre un régimen de derecho, pero de derecho que lo sea de verdad; pues también en este campo tropezamos a cada paso con groseras realidades que se ocultan bajo el manto de las apariencias jurídicas. No todo lo que se presenta con los requisitos formales de una ley es por esto sólo derecho. En tal caso tendríamos que considerar como jurídicas las disposiciones que establecen una discriminación racial, las que niegan la personalidad al hombre o desconocen sus libertades o derechos fundamentales, y en general, todas aquellas que no responden a una exigencia racional ni son conformes a la naturaleza del hombre y de la sociedad, sino que simplemente expresan un mandato que puede ser injusto o contrario al bien de la comunidad, con tal de que provenga de un hombre o de un grupo capaces de imponer su voluntad a los demás por medio de la fuerza. De este modo, un régimen despótico o tiránico resultaría igualmente jurídico; lo cual equivale en el orden de la estética a tener como obras de arte tanto a las que en alguna forma expresan la belleza, como a las que constituyen verdaderos monumentos de fealdad.

Ordenación justa El verdadero derecho es siempre una ordenación positiva y justa de las acciones humanas al bien común; y esta ordenación de lo social lo mismo puede provenir de la sociedad directamente, en forma de derecho consuetudinario, que ser formulada a través de un órgano legislativo, en cuyo caso se le llama derecho escrito. Lo importante es que, en uno y otros casos, ya se trate de una costumbre o de una fórmula legislativa, es la finalidad de un dato esencial para saber si se tiene ante sí una regla de derecho, o simplemente un mandato o regla social no jurídicos y que incluso pueden ser antijurídicos. Si la costumbre o la fórmula legislativa están ordenadas justamente al bien común, son jurídicas; si por el contrario se trata de reglas injustas,

cualquiera que haya sido la técnica que intervino en su formulación, no serán jurídicas. Es absurdo pretender determinar la naturaleza de una obra humana prescindiendo de su finalidad y atendiendo exclusivamente a la técnica empleada en su producción: un escultor puede usar la técnica más avanzada y no obstante esto, producir un “adefesio” en lugar de una obra de arte; de igual modo el legislador puede apegarse estrictamente a la técnica legislativa, y a pesar de ello, formular reglas sociales injustas, inhumanas, contrarias a las exigencias del bien común. Así pues, no todo lo que sale de manos del legislador, en un país de derecho escrito.

Guardianes de la ley Siguen siendo válidas aquellas verdades expuestas por Aristóteles en los capítulos VI y XI del libro 3o. de su Política: “. . .la soberanía debe pertenecer a las leyes fundadas en la razón, y el magistrado, único o múltiple, sólo debe ser soberano en aquellos puntos en que la ley no ha dispuesto nada por la imposibilidad de precisar en reglamentos generales todos los pormenores. Es preciso preferir la soberanía de la ley a la de uno de los ciudadanos; y por este mismo principio, si el poder debe ponerse en manos de muchos, sólo se les debe hacer guardianes de la ley...” Admirables pensamientos: las leyes, el ordenamiento jurídico de un pueblo, deben estar fundadas en la razón; los gobernantes son los guardianes del derecho. Así el acatamiento del principio de legalidad -que impone a los gobernantes el deber de obrar siempre ajustándose a la ley (a una ley justa)-, se traduce para los gobernados en seguridad jurídica y en certeza jurídica. Todo ciudadano sabe a qué atenerse, sabe “que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán garantizados por la sociedad (por el Estado), protección y reparación”, según fórmula de Delos.

Claro está que un régimen de derecho se funda en el respeto a la ley. no sólo por parte de las autoridades, sino también por parte de los ciudadanos; pero éstos despreciarán e infringirán las leyes en lugar de respetarlas, si observan que los gobernantes son los primeros que no las toman en cuenta, y que las cambian o modifican a su gusto para que sirvan mejor a sus intereses particulares, en lugar de asegurar con ellas los intereses superiores de la comunidad. Ya lo decía también Aristóteles (La Política, capítulo VII del libro 8o.): “En todos los Estados bien constituidos, lo primero de que debe cuidarse es de no derogar ni en lo más mínimo la ley, y evitar con el más escrupuloso esmero el atentar contra ella ni en poco ni en mucho. La ilegalidad minasordamente al Estado, al modo que los pequeños gastos muchas veces repetidos concluyen por minar las fortunas”.

Democracia simulada En una democracia simulaba como la nuestra, se desconocen todos los principios en que se apoya un régimen de derecho -aunque oficialmente se declare lo contrario, y en primer término, como es fácil comprender, el principio de legalidad.

La más grave de las violaciones al principio de legalidad es la que falsea la representación política de la nación mediante el fraude electoral; puesto que trae aparejada como consecuencia la instauración de un régimen con gobernantes de hecho” -ilegítimos, usurpadores- incompatible con un verdadero régimen de derecho. En efecto, si la ley suprema, la Constitución, establece que la función legislativa corresponde a un Congreso integrado por diputados y senadores elegidos por el pueblo, es claro que cuando los miembros del Congreso son designados en su mayoría por un gran elector”. (llámese Presidente de la República. bloque de gobernantes, PRM., PNR., o PRI), mediante el fraude electoral, se rompe el orden jurídico en su aspecto fundamental: el gobierno deja de ser “del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” y se convierte en gobierno de una facción, ejercido por una facción y para provecho de una facción” (llámese familia revolucionaria o PRI).

Legislación persecutoria Y de ahí derivan todas las demás violaciones al principio de legalidad. Un Congreso cuya mayoría no ha sido designada por el pueblo, no es lógico ni humano que se preocupe por realizar su tarea legislativa al servicio del pueblo, de acuerdo con las exigencias de la justicia y del bien común. Así se explica -no se justifica- la existencia en nuestra legislación de preceptos persecutorios y decisiones gubernativas que atacan abiertamente las tradiciones, sentimientos y legítimas aspiraciones de la mayoría del pueblo mexicano. Naturalmente el pueblo no obedece esas leyes que no tienen de tales sino la apariencia; y el gobierno no se atreve a aplicarlas regularmente, sino en casos excepcionales, con lo cual comete una nueva injusticia. El resultado no puede ser más desastroso: los gobernantes pierden el sentido de la dignidad de su función, llegan a confiar más en el poder que en la razón y acaban por despreciar la ley; ya que ésta ha dejado de ser una regla ética, racional, que asegura la pacífica convivencia humana, para convertirse en una simple fórmula o instrumento de dominación y explotación; y otro tanto ocurre con el pueblo, también él pierde la fe en la ley. en el derecho, en la justicia y en la autoridad.

Por eso el problema número uno de México consiste en restaurar la autoridad, el imperio del

derecho y de la justicia, y el principio de legalidad.

Por eso es indispensable garantizar prácticamente la autenticidad de la representación política. ¿Y cómo lograr esto? Será el tema que nos proponemos desarrollar en próximos artículos.



### **Colegio Electoral: los acusados de robo y fraude se erigen en jueces**

Gobierno y Ciudadanía La garantía práctica de la auténtica representación política, es indudablemente un régimen electoral equitativo y eficaz, y una ciudadanía consciente y organizada. Por una parte, la forma el cauce, las instituciones jurídicas; por la otra, el contenido, la participación en la vida pública fincada en la decisión individual de cumplir con el deber político, el ímpetu de una ciudadanía organizada con capacidad de iniciativa, de vigilancia y de limitación frente al poder público. Es deber del gobierno instituir un sistema electoral ágil equitativo, práctico; es deber de los ciudadanos organizarse y participar en la vida pública designando mediante el sufragio a sus gobernantes, vigilándolos para que ajusten su actividad a las exigencias del bien común, promoviendo todo aquello que se considera necesario o cuando menos conveniente para asegurar el progreso material, y espiritual de la comunidad.

Sólo la conjugación de estos dos elementos, forma y material, cumplimiento simultáneo del deber del gobierno y del deber del pueblo, hace posible el funcionamiento de un régimen electoral verdaderamente democrático.

Desde el punto de vista constitucional, podemos decir que es primero en el tiempo el cumplimiento del deber del gobierno; puesto que la organización de la ciudadanía y el cumplimiento del deber político por parte del pueblo, supone la existencia de un régimen electoral instituido legalmente. Pero esto no significa que sea imposible una elección auténtica sin un régimen electoral adecuado, o cuando tal régimen es defectuoso. Ejemplos: Vasconcelos fue realmente electo Presidente de la República en la ocasión que todos recordamos; otro tanto ocurrió con Almazán; y para citar casos más recientes, podemos afirmar que en las elecciones de 1946, Acción Nacional triunfó, desde luego, en los cuatro distritos que le fueron reconocidos por el Colegio electoral y en otros

muchos que arbitrariamente no le fueron reconocidos; e igualmente fueron electos por el pueblo algunos candidatos del Partido Democrático (pandillista) y de Fuerza Popular (sinarquista) a quienes se desconoció su triunfo ilegalmente.

¿Por qué ha sido posible pasar por encima de la voluntad popular claramente manifestada en estos casos? Precisamente por la falta de un sistema electoral que consagre garantías técnicas -legales y prácticas-, tanto para votar, como para exigir e imponer el resultado objetivo de una elección, pues si la misma ley que conocerá de las irregularidades del proceso electoral, no un tribunal de tipo jurisdiccional como debiera ser, sino los presuntos diputados o senadores, según el caso, es evidente que cuando en la mayoría de los distritos o Estados se entregan credenciales de presuntos diputados y senadores mediante el fraude y la simulación, el órgano calificador de las irregularidades denunciadas, o sea el Colegio Electoral integrado con los presuntos diputados o senadores, resulta igualmente un órgano calificador simulado. Las consecuencias de esta falla de la ley son monstruosas: los responsables o beneficiados con los fraudes o irregularidades denunciados en una elección, que lógicamente debieran tener el carácter de parte demandada o acusada ante el tribunal encargado de investigar y decidir conforme a la ley sobre dichas irregularidades, resultan ser los integrantes de tal tribunal u órgano calificador de la elección; la ley los convierte o permite que se conviertan en jueces y partes en la misma causa: los acusados de robo o fraude, o beneficiados con el robo o con el fraude pueden así llegar a ser los jueces que deciden si hubo robo o fraude.

¿Qué posibilidades tiene la ciudadanía en estas condiciones para imponer el respeto al sufragio? Dos exclusivamente: organizarse cada vez mejor, ahora para presionar por medios pacíficos al gobierno y obligarlo a reconocer los triunfos electorales, ahora para exigir, hasta obtenerla, la reforma electoral que corrija las deficiencias de la ley vigente; el otro camino es el de la rebelión, que si bien puede en caso de triunfar, destruir o borrar la injusticia cometida con el desconocimiento de una elección, no siempre es capaz de construir y poner en marcha un sistema electoral que garantice, desde el punto de vista de las instituciones jurídicas, el respeto o la efectividad del sufragio. Luego es claro que estas dos posibilidades se reducen a una: la lucha de los ciudadanos para obtener que el gobierno cumpla con su deber, que haga su parte, que establezca las condiciones legales y prácticas que institucionalmente faciliten y fomenten la organización de la ciudadanía, y garanticen al mismo tiempo la autenticidad de la representación política.

Garantías del derecho No se debe menospreciar ninguno de estos dos elementos que condicionan la efectividad de la representación política en un régimen verdaderamente democrático: un sistema electoral adecuado, y una ciudadanía consciente y organizada. Un sistema electoral, por elaborado que se conciba, resulta ineficaz, si el pueblo no se organiza cívicamente y cumple con su deber político. Y una ciudadanía que no cuenta con las garantías técnicas y legales para imponer su voluntad, está condenada a fracasar en las elecciones, a ser burlada por los simuladores, o a rebelarse en cada caso en que se cometa un fraude electoral.

Hay personas que creen que lo único fundamental es la decisión del pueblo, pero no reparan en que la decisión del pueblo, su organización, su fe en el resultado de la actividad política, depende en buena parte -aunque no exclusivamente- de las garantías técnicas con que cuentan los ciudadanos para exigir legalmente el respeto de sus derechos. No es igual para el dueño de una pequeña propiedad, saber que su predio es inafectable de acuerdo con la Constitución, pero que el cumplimiento de este precepto depende solamente de la buena fe de las autoridades agrarias, a contar con el juicio de amparo para impugnar los actos de tales autoridades en los casos en que no respeten su pequeña propiedad. Aun cuando en último término la aplicación del derecho supone la buena fe de las autoridades, es indudable que el poder de éstas se limita y se contiene dentro de los límites de la ley, si se establece una división de funciones, de competencias, de facultades, de procedimientos en que intervienen diversos funcionarios con atribuciones distintas. Esta es la técnica del derecho para lograr que el poder limite al poder.

Exigencia fundamental Las aguas de un río abren su propio cauce. Esto significa que el esfuerzo ciudadano debe orientarse, en primer término, a estructurar las instituciones jurídicas que permitan al pueblo alcanzar permanente y pacíficamente sus metas, .si es que carece de esas instituciones o las que existen son defectuosas. Es decir: si el gobierno no cumple con su deber, si no establece las bases o condiciones legales que garanticen el respeto al voto, la efectividad del sufragio, el pueblo organizado cívicamente debe exigirle el establecimiento de esas instituciones jurídicas, que por sí solas nada pueden, pero que sirviendo de cauces legales a las diversas corrientes de la opinión pública, al ímpetu de una ciudadanía consciente y organizada, aseguran la

autenticidad de la representación política, la legitimación de origen de los gobernantes, que es la más eficaz garantía de que estos ejercerán el poder de acuerdo con las exigencias del bien común.



# La Reformas al Gobierno del Distrito Federal: Avances Logrados y Tareas Pendientes

Alicia Ziccardi Contigiani<sup>1</sup>

## Introducción

El debate sobre la reforma al gobierno del Distrito Federal suele estar restringido a temas propios del gobierno político. Lo que más preocupa a los legisladores es todo lo relacionado con: i) restringir las facultades del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, a fin de crear un gobierno local autónomo en el marco de un sistema federal; ii) la elección de las autoridades locales, jefe de gobierno, jefes delegacionales, representantes al legislativo local y nacional y a los órganos de representación vecinal; iii) resolver los problemas de la coordinación metropolitana y iv) revisar el diseño y los instrumentos de participación ciudadana.

El punto de partida de la próxima reforma es el mismo que el de las anteriores: crear las bases para un nuevo arreglo político institucional según el cual el Distrito Federal, no obstante ser la Capital de la República y por tanto asiento de los poderes federales, pueda poseer un gobierno autónomo como el de las demás entidades del país. Es decir, considerar lo que no ha podido ser resuelto en las sucesivas reformas y que ha llevado a afirmar su carácter de “reformas inconclusas”.

Por otra parte, la Capital forma parte de la compleja, extensa y sobrepoblada zona metropolitana de la Ciudad de México, la cual constituye la principal metrópoli del sistema urbano nacional y el espacio de articulación de la economía nacional al mundo globalizado donde se localiza la mayor concentración de los equipamientos educativos, culturales, recreativos. Pero además es el escenario privilegiado de la vida política nacional, en el que habita una ciudadanía politizada y participativa. Por ello es necesario encontrar una adecuada fórmula de gobierno que garantice una gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las funciones de administración urbana de la ciudad Capital, que forma parte de una de las megalópolis más grandes del mundo.

Ante tal complejidad, el propósito de este trabajo es analizar primero los **avances** logrados en las sucesivas reformas al gobierno del Distrito Federal que se han llevado a cabo en el marco de un proceso de democratización política de nivel nacional y, en segundo término, aquellas cuestiones pendientes que debieran ser tomadas en consideración en una próxima reforma política al gobierno de la Ciudad. Para ello se presenta primeramente un breve recuento de las reformas que se hicieron al gobierno del Distrito Federal en las últimas décadas.

## Las Reformas Al Gobierno De La Ciudad

Puede decirse que desde mediados de los años ochenta existía la intención de comenzar a reformar el régimen de gobierno que se había instalado a partir de 1928, cuando la Ciudad de México perdió sus municipios y, en su lugar, se creó un Departamento administrativo cuyo jefe era el Presidente de la República, quien delegaba esta función en un regente, designado por él. Ciertamente, los sismos de 1985 y la movilización política y social que se desencadenó en la principal ciudad del país, cambiaron los tiempos de la política local y, en 1987 se creó la Asamblea de Representantes, cuyos miembros, pertenecientes a los partidos políticos, fueron electos por la ciudadanía, las funciones de este órgano de representación política local fueron en un principio restringidas y sus principales facultades eran de tipo reglamentario, de vínculo entre el gobierno y las demandas de la ciudadanía y de participación en el nombramiento de magistrados del Tribunal de Justicia: además tenía la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

---

1 Fernández Santillán, José F. Coords. Análisis y perspectivas de la reforma política del Distrito Federal. México: IEDF, 2002. Págs. 65-98



En 1988 la ciudadanía de la Capital de la República jugó un papel protagónico en la creación del Frente Democrático que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia, y la masividad del voto en la Capital de la República, contribuyó a restarle legitimidad al gobierno de Carlos Salinas. En este contexto, la reforma al gobierno de la ciudad se incorporó a la agenda gubernamental recién este 1995, cuando un grupo de representantes en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal convocó a un plebiscito ciudadano para que los habitantes de este territorio se pronunciasen por la elección directa del Jefe de Gobierno; también se realizó una intensa consulta ciudadana a través de mesas de debate creadas desde el mismo gobierno de la ciudad. Sin embargo, la reforma avalada por el ejecutivo federal, en una coyuntura en la que el regente Manuel Camacho no ocultaba su intención de ser el candidato del PRI a la Presidencia de la

República, fue mucho más limitada. El Distrito Federal era un bastión de la oposición y sin duda en un proceso electoral abierto el partido gobernante perdería esa importante plaza. Por ello, la reforma contempló la creación de una figura de elección indirecta del Ejecutivo Federal para el Jefe de Gobierno, el Congreso de la Unión continuaba controlando el presupuesto y expediría un Estatuto de Gobierno (en lugar de una Constitución estatal); la Asamblea de Representantes asumió facultades para aprobar la ley- de ingresos y el presupuesto; se propuso un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de los servicios (medio ambiente, agua, transporte público) y se estableció modificar las inoperantes formas de participación vecinal, por Consejos de Ciudadanos electos por la población de cada delegación.

El 10 de junio de 1995 se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y en 1996, el presidente Ernesto Zedillo anunció una reforma definitiva al gobierno de la ciudad. Los partidos incluyeron la misma en una amplia agenda de reformas constitucionales, que transformaron sustancialmente el sistema electoral y cambiaron el régimen político del Distrito Federal. Con el consenso de todos los partidos se estableció que el Jefe de Gobierno fue elegido por la ciudadanía, a través del voto universal, directo y secreto. “Con las reformas que en 1996 se introdujeron al artículo constitucional 122, el Presidente de la República perdió facultades en relación con el gobierno de la ciudad. En primer lugar, ya no nombra al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sólo conserva la prerrogativa de proponer al Senado quién debe sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de una remoción del mismo. Tampoco aprueba o remueve al

General de Justicia, no nombra a quien está al mando de la fuerza pública, ni ejerce el control de ésta en este territorio”.<sup>1</sup> En ese mismo año se realizaron las elecciones de Consejeros Ciudadanos Delegacionales, previstas en el Estatuto de Gobierno, donde prevaleció un alto abstencionismo y un abierto desinterés de la ciudadanía por participar en un proceso, en el que se limitó la actuación de los partidos políticos al control del proceso electoral. En noviembre de 1996 y en diciembre de 1997 se modificó nuevamente el Estatuto de Gobierno.

Finalmente, el 6 de julio de 1997, después de casi siete décadas, la ciudadanía escogió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, triunfando ampliamente el Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del FED. Este partido obtuvo, además, la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En 1998, los partidos proponen nuevas reformas a fin de restar facultades al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión en materia de nombramientos y de control de la hacienda pública local y también se crea el Instituto Electoral del Distrito Federal. El 26 de noviembre de 1998 se promulgó la nueva Ley de Participación Ciudadana y el día 4 de julio de 1999 se llevó a cabo un nuevo proceso para la elección de los Comités Vecinales, como las principales instancias de representación de la ciudadanía. Sin embargo, las autoridades delegacionales y el propio gobierno central no mostraron gran interés porque la ciudadanía participara activamente en este proceso y el bajo número de votantes, menos del 10% de la ciudadanía, fue un indicador de la falta de credibilidad en estos canales de participación creados institucionalmente. La mencionada ley establecía también las condiciones y forma para operar diferentes instrumentos de participación ciudadana, tales como el referéndum, el plebiscito, la consulta pública, etcétera, los cuales nunca se reglamentaron.

En las elecciones nacionales del 2 de julio del 2000 se eligió por segunda vez al Jefe de Gobierno, refrendando el PRD con su candidato Andrés Manuel López Obrador su triunfo en el ejecutivo local, aunque este partido pierde la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por primera vez la ciudadanía eligió también a los jefes de las 16 demarcaciones o delegaciones. El Partido de la Revolución Democrática obtuvo diez delegaciones, el Partido Acción Nacional seis y el Partido Revolucionario Institucional ninguna.

Dado que en el 2001 existe la intención de reformar nuevamente el Gobierno del Distrito Federal parece importante intentar un primer balance de los avances que ya se lograron, a partir de las reformas y de los temas pendientes que deberán abordar los legisladores en una nueva propuesta.

### **Los avances de la democratización política**

Las sucesivas reformas restituyeron a los ciudadanos del Distrito Federal el más elemental derecho político: votar y ser votados para ocupar cargos de representación política. Desde la perspectiva del gobierno ha prevalecido en los partidos políticos una concepción de democratización limitada a la elección, por parte de la ciudadanía, de las autoridades locales, representantes ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Congreso de la Unión y representantes vecinales. La contrapartida de esto ha sido limitar en las sucesivas reformas las facultades del Presidente de la República, en relación con la designación de personas en puestos claves —procuración de justicia y seguridad pública— y del Congreso de la Unión, con la aprobación y rendición de cuentas del presupuesto y la capacidad de endeudamiento del Distrito Federal.

Sin embargo, pocos años después de democratizar al gobierno del Distrito Federal se ha puesto en evidencia que la elección del Jefe de Gobierno no es suficiente para modificar el funcionamiento de una compleja, centralizada y excesivamente burocrática máquina gubernamental. Tampoco lo es el que en las delegaciones o demarcaciones territoriales, **los** ciudadanos elijan a través del voto a los jefes delegacionales, siendo que son instancias “desconcentradas” del aparato según el organigrama del Gobierno del Distrito Federal. También se ha intentado un nuevo diseño de participación ciudadana, pero con poco éxito para elaborar un modelo que garantice efectivamente la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Sin duda los principales actores de las reformas han sido los representantes de los partidos políticos en las cámaras local y de la nación, a los que se sumaron los jefes del Gobierno de la Ciudad en turno. La ciudadanía y las organizaciones sociales participaron de manera muy limitada en las etapas de consulta. Por otra parte, en estos procesos las reformas al Gobierno de la Ciudad han estado subordinadas a otros temas de la agenda nacional, sobre los que los partidos políticos

buscaban consensos.

Hacia el final del sexenio de Miguel de la Madrid en 1987, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDI), primer paso para democratizar, por la vía de la elección directa de representantes políticos, la estructura de gobierno de la Ciudad Capital. Con ello, se abría un canal de representación política de la ciudadanía. En su primera etapa, sólo tuvo funciones reglamentarias y se encargó de gestionar diferentes demandas ciudadanas. Posteriormente, cuando se transformó con Asamblea Legislativa desarrolló una intensa actividad para crear más de 100 leyes de nivel local, así como también actualizar otros instrumentos legales y reglamentos y aprobar los programas de desarrollo urbano del Distrito Federal.

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 forma de gobierno del Distrito Federal en torno 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. Ahora es necesario analizar y actualizar cuáles son las competencias que le corresponden a los tres órdenes de gobierno: la federación, los estados y los municipios en el territorio del Distrito Federal.

Debe recordarse que el federalismo es un arreglo político- institucional aplicable a diferentes formas de gobierno. Lo común en los Estados **federales** es entonces: 1) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado y 3) el garantizar un equilibrio entre ámbitos de gobierno -federal y estatal— en el que ningún poder está por encima de otro. Hoy existen en el interior de los partidos políticos corrientes que favorecen el régimen federal, acotando las funciones del ejecutivo al otorgar un papel político más relevante al legislativo, pero también revalorizando a los estados, en tanto signatarios del pacto federal. Sin embargo, un obstáculo para esto último es que en la Constitución no son claras cuáles son las competencias de los estados, frente a las del gobierno federal y los municipios. En consecuencia, este es un obstáculo que también está presente en el momento de decidir qué clase de entidad es la Capital, ya que hay que definir cuáles son las competencias exclusivas y concurrentes entre los ámbitos de gobierno.

Lograr concretar el objetivo de la reforma política es de fundamental importancia para avanzar en la transición e inaugurar una forma de gobierno democrático en la Capital de México. Pero el Gobierno de la Ciudad de México requiere también una profunda reforma institucional que permita otorgar mayor eficiencia y eficacia a la gestión del territorio y que garantice una adecuada calidad de vida para el conjunto de la población que habita la gran metrópoli. Sin embargo, por ahora, sólo están en juego las propuestas democratizadoras sin que las mismas se integren al debate actual sobre el federalismo y la reforma del Estado.

En el discurso gubernamental y en las discusiones sobre el fortalecimiento del federalismo y la reforma de Estado que están presentes desde los años noventa, el tema de la forma de gobierno de la Capital de la República ha estado ausente. Se reitera la necesidad de realizar una descentralización de funciones y de recursos de la Capital del país hacia los demás estados y municipios, lo cual no puede limitarse a una reforma fiscal, sino que es necesario considerar la importancia y centralidad que posee la economía urbana en la Capital para el conjunto de la economía nacional. El Distrito Federal aporta alrededor de un 23% del Pili global, principalmente porque aquí se localizan aún importantes actividades de la industria manufacturera y de los servicios de la producción y porque muchas empresas tienen aquí su domicilio fiscal, aunque su producción se localice en otro territorio. De igual forma, absorbe una proporción similar de la inversión pública federal, a lo que se agregan las transferencias de recursos que se dan entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, además de los recursos extraordinarios que se obtienen a través de la deuda y que sirven para financiar obras en la ciudad, etcétera. Lo fundamental es señalar que mientras no exista transparencia en las cuentas de la nación, y de cada nivel de gobierno, perdurará la idea de que el Distrito Federal se beneficia por encima de lo que le corresponde en el pacto federal, idea que alimenta el resentimiento de la provincia hacia la Capital.

Pero el federalismo es mucho más que un arreglo fiscal, es un sistema de gobierno, según el cual el poder se distribuye funcional y territorialmente entre los estados que constituyen la Nación. El problema de la forma de gobierno de la Capital, en los países que han optado por el mismo, va

más allá de lo económico y se ha resuelto de muy diversas maneras. Es cierto que el poder federal requiere de un territorio propio o compartido donde pueda funcionar, pero respecto a esto no hay un único modelo, sino que los diferentes países federales lo han resuelto de las más variadas formas, de acuerdo a las características de su territorio, de su historia, de su cultura. 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. Por otra parte, 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.

En México, hoy coincide temporalmente la intención de reformar el Gobierno de la Ciudad y fortalecer el federalismo. En el caso del Distrito Federal se trata de avanzar para crear un gobierno donde existe un aparato administrativo controlado por el ejecutivo local, cuyos únicos contrapesos son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y unas débiles autoridades locales — los/as jefes/as Delegacionales- electas por tres años por la ciudadanía. Por ello, las tareas son muy complejas y deberá realizarse una propuesta de reforma al Gobierno de la Ciudad de México, desde y en el interior del federalismo, integrando la transformación del gobierno de la Capital a las que reclaman los ámbitos de gobierno local, estatal y municipal, de la nación.

La descentralización en el interior del aparato de gobierno del Distrito Federal es ineludible para gobernar este espacio Megalopolitano con democracia y eficiencia. Pero descentralizar el Gobierno del Distrito Federal no es sólo traspasar legalmente funciones y recursos del gobierno central a las delegaciones, sino que supone un complejo proceso, identificar diferentes etapas (devolución, delegación, desconcentración), así como revisar y modernizar el funcionamiento de toda la estructura burocrática. Se debe evitar el incrementalismo burocrático y las tensiones que provoca este proceso descentralizado entre los ámbitos involucrados y evaluar las capacidades locales en materia de recursos humanos, financieros y tecnológicos. Por otra parte, descentralizar implica crear instancias de participación ciudadana que ejerzan funciones de supervisión y control porque se trata de descentralizar no sólo recursos financieros sino sobre todo poder de **decisión**.

Actualmente, aunque la ciudadanía elija a su jefe, las **delegaciones** son órganos desconcentrados, que formalmente tienen asignadas tantas o más funciones de gestión del territorio local y de los servicios que los municipios, pero que no reciben recursos por conceptos de participaciones federales y tienen competencias muy limitadas para generar recursos propios (ejemplo, fideicomisos). Sin embargo, son las instancias de gobierno local más próximas a la ciudadanía, allí donde transcurre la vida cotidiana, donde se registran todos los hechos importantes de la vida civil (los nacimientos, los fallecimientos y los matrimonios), el lugar a donde se acude para solicitar los permisos para construir o modificar una vivienda, etcétera.

Sin duda, las mayores posibilidades de construir una relación gobierno- ciudadanía más democrática están en estos espacios locales, para ello es necesaria una nueva institucionalidad.

Desde 1028, cuando se creó el Departamento del Distrito Federal y en su interior se reconocía la existencia de delegaciones porque desaparecían los municipios, muchas de las funciones relacionadas con la gestión del territorio y el suministro de los servicios recayeron en estas demarcaciones territoriales. Actualmente, las funciones y competencias de las delegaciones son amplísimas y están contenidas en el capítulo III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1998 y se refieren a cuestiones vinculadas con permisos y licencias para realizar obras, certificar usos del suelo, adquirir reservas territoriales, solicitar expropiaciones, proponer modificaciones al programa de desarrollo urbano delegacional, otorgar permisos para el uso de la vía pública, prestar servicios públicos, realizar un padrón de giros mercantiles, llevar el registro civil, promover el desarrollo económico, la educación y la participación comunitaria, entre muchas otras.

Por otra parte, en diferentes leyes del Distrito Federal se le asigna competencias en materia de desarrollo urbano y vivienda, medio ambiente, obras y servicios, desarrollo social, salud, transporte y vialidad, finanzas, seguridad pública, desarrollo económico, administración interna. En las mismas se señalan las responsabilidades en estas materias y la creación de Comités Vecinales para ejercerlas corresponsablemente con la ciudadanía.

Las capacidades que tienen actualmente estas demarcaciones para actuar como gobiernos locales, en los hechos son extremadamente limitadas y un análisis de su desempeño institucional indica lo siguiente:

En relación con la eficacia de la gestión urbana si bien existen cuadros capacitados para desempeñar las funciones de más alta responsabilidad, esto no se reproduce a nivel de los empleados de puestos de menor jerarquía. La mayoría de los trabajadores son de base y sindicalizados. perciben bajos salarios y carecen de capacitación. No existe un estudio que permita saber si el número de trabajadores es suficiente el adecuado, pero, en general, los jefes medios consideran que es insuficiente y que, un considerable número, carece de formación para desempeñar los cargos.



En relación con la planeación existen diferentes tipos de programas diseñados para atender problemas, grandes y pequeños, pero desde una perspectiva puntual o sectorial. Las organizaciones vecinales y ciudadanas han participado en el diseño de algunos programas (por ejemplo, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano); en su realización y seguimiento. Sin embargo, en la administración 1988-1993 los planes no fueron actualizados y la gestión los rebasó. Esto puede atribuirse a que habían sido elaborados en 1987 y, como señalaron las autoridades en su momento, ya no eran un instrumento de planeación adecuado a esa realidad urbana. En 1996, la Asamblea de Representantes aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal por unanimidad. La aprobación de los Programas de desarrollo urbano delegacionales fue diferente en cada demarcación y dependió en gran medida de la forma como actuaba el entonces Consejo Ciudadano Delegacional. En el periodo 1997-2000 se llevaron a cabo 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano de los cuales se aprobaron sólo ocho. En estos procesos de planeación de la ciudad las delegaciones cumplieron un papel importante, pero debe señalarse que el asumir estas tareas se sumó a las que los funcionarios deben cumplir cotidianamente, ya que no cuentan con equipos de planificadores.

Respecto a los mecanismos de evaluación de los programas y acciones existen algunos formales y otros más reales. Existe la Contraloría Interna y debe rendirse cuenta a la Contraloría de la Federación. Las comparecencias de los delegados ante la Asamblea de Representantes son otra forma de difundir resultados, así como las presentaciones ante representaciones vecinales de manera periódica.

En cuanto a la eficiencia de la gestión no existen cálculos precisos de costo-efectividad o costo eficiencia, respecto a las demandas ciudadanas. En realidad, los recursos se asignan a las funciones básicas que debe cumplir la delegación y cuando una acción no es contemplada en el presupuesto, debe recurrirse a otras instancias del gobierno central o inclusive del propio gobierno federal para realizarla.

La responsabilidad en la actuación de los funcionarios públicos sólo se puede considerar para los altos mandos, los cuales deben informar periódicamente sobre su actuación a los vecinos y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los mecanismos de información a la ciudadanía son limitados y se carece de presupuestos destinados expresamente a difundir los objetivos, alcances y resultados de la acción gubernamental entre la ciudadanía. Los Consejos Ciudadanos tenían facultades para revisar el presupuesto anual, pero al no existir una capacitación previa de los representantes para cumplir con esta función, esta atribución se quedaba en el nivel de lo formal.

Respecto a ejercer controles sobre la actuación de los funcionarios, existe una representación regional de la Procuraduría Social del Distrito Federal encargada de controlar ineficiencias o arbitrariedades. Sin embargo, en los habitantes de la ciudad existe la convicción de que la corrupción persiste y que no hay suficientes mecanismos de control para evitarla. La actuación con apego a las normas y reglamentos requiere no sólo de mecanismos institucionales, los cuales son muy débiles, sino de valor civil de parte de la ciudadanía para denunciarlo y para ejercer un estricto control social.

En cuanto a los mecanismos para atender las demandas se advierte en los últimos años un avance ya que se han institucionalizado y legislado las audiencias públicas, la ventanilla única, las representaciones vecinales y los Comités Vecinales. Sin embargo, el diseño y los instrumentos de participación ciudadana a nivel local han sido poco eficaces para avanzar en la construcción de una detenida participativa.

El significado de la alternancia no por designación sino por elección de la ciudadanía genera nuevas bases de gobernabilidad. En este sentido, de las 16 delegaciones seis tienen actualmente un jefe procedente del PAN, lo cual abre nuevos interrogantes sobre la capacidad de trabajar de manera coordinada y eficiente con las instancias del gobierno central, independientemente del signo político del principal responsable a nivel local.

Uno de los debates actuales es si las delegaciones deben transformarse en municipios. Por ello, en el cuadro III se presenta una primera comparación entre las facultades y competencias de los municipios, según el artículo constitucional 115 y las que poseen las delegaciones o demarcaciones del Distrito Federal, de acuerdo al Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública y los Reglamentos, confrontando la forma de gobierno, el periodo gubernamental, el suministro de servicios públicos, la planeación del territorio y la hacienda pública.

# Reforma Política del Distrito Federal: Estudio Teórico Conceptual

Claudia Gamboa Montejano<sup>1</sup>

Arturo Ayala Cordero

Dentro del ámbito de estudio del Distrito Federal, entendido éste principalmente como la extensión territorial donde se encuentran los tres Poderes de la Unión, se advierte que al estar en dicha particularidad se encierran a su vez una serie de conceptos relativos a dicha organización político-administrativa.

En el Diccionario Jurídico Mexicano se conceptúa como “Circunscripción territorial que en los Estados federales sirve como sede o lugar de residencia de los poderes federales u órganos del gobierno federal.”

Para Fernando Serrano Megallón, la figura de un Distrito Federal implica una porción de territorio dentro de la Federación en el cual ninguno de los estados federados que conforman a la misma tengan soberanía, a fin de permitir que los más altos intereses de la Unión puedan ser desarrollados por los órganos de poder de la Federación sin la intervención de ningún estado el cual por esto pudiese obtener indebidas ventajas con respecto de los demás, por su situación geográfica no estuvieran presentes. De manera similar José R. Castelazo, señala que “Nuestro régimen federal determina que el Distrito Federal es el territorio en donde se asientan los poderes de la Unión de estados libres y soberanos. Se crea precisamente aparte de cualquier estado, para que no coincidan los poderes federales con los estatales, con el fin de no ser presionado el todo por la parte, y lo federal prevalezca sobre lo estatal.



Es así como se determina el principal rasgo de diferencia de los demás estados que integran la federación, además que, con ello, se implica que es la capital del país. Entendida esta a su vez como: “Ciudad de un Estado en la que reside el Gobierno: Madrid es la capital de España. Población principal y cabeza de un distrito, departamento, Estado o provincia. ...”.

1 Gamboa Montejano, Claudia, Ayala Cordero, Arturo. Reforma política del Distrito Federal: estudio teórico conceptual. México: Cámara de Diputados. LX Legislatura, julio del 2007. Págs. 3-11



Enrique Sánchez Bringas, señala que el “Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación, los estados y de los municipios y desde luego forma parte del Estado Federal Mexicano como entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 constitucional. El Distrito Federal es la residencia de los Poderes de la Unión y, por lo mismo, es la capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se identifica también con la denominación de Ciudad de México, porque esta unidad poblacional comprende todo el territorio de la entidad federativa. La Constitución prevé el traslado de la residencia de los poderes federales, facultad del Congreso de la Unión que implica un cambio constitucional; por lo mismo también tendrían participación las legislaturas de los Estados.”

Para el Maestro Elisur Arteaga Nava, el Distrito Federal es parte integrante de la Federación Mexicana (art. 43) como tal le son imponibles las obligaciones que para los estados existen, entre otras, pertenecer a dicha en forma estable, independientemente de que sea o no el asiento de los Poderes Federales. En virtud de lo dispuesto en el artículo 44, la Ciudad de México es el Distrito Federal, por lo tanto, es sede de los Poderes de Unión; es la capital de ese ente que jurídicamente se denomine Estados Unidos Mexicanos. De hecho, durante muchos siglos lo ha sido, salvo por periodos breves; por reforma reciente lo es por mandato constitucional. Y abunda en que la “Ciudad de México es, a la vez, asiento de los órganos de autoridad locales; por eso se le reconoce una doble naturaleza.”

El artículo 44 de la Constitución General, ubicado en el Título Segundo, capítulo II, denominado de las Partes integrantes de la federación y del Territorio Nacional, se refiere específicamente a que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Además, señala otro importante supuesto el de que 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.

Cabe destacar que el significado de la Ciudad de México, no sólo como capital de la República, asiento de los poderes federales, sino también como gran urbe y además, como centro político, económico, cultural, religioso y social del país en su conjunto, no de hoy sino desde hace siglos, han dado al Distrito Federal mexicano un carácter especial, que ha adquirido mayor relevancia por su enorme crecimiento, resultante en una de las concentraciones urbanas más grandes del planeta.

El Estatuto de Gobierno, junto con el artículo 122 Constitucional, son los depositarios de la mayor y más importante normatividad aplicable al Distrito Federal, lo anterior se refleja en su estructura, organización y distribución de competencias entre los órganos federales y locales, y como se sabe, este Estatuto, viene a substituir a una Constitución local, propiamente dicha, por carecer de una mayor autonomía, así como por el origen que en su momento tuvo el mismo, su conformación además de las disposiciones transitorias.

En el artículo 1º del ordenamiento se señala que Las disposiciones contenidas en el Estatuto son de orden público e interés general y son norma fundamental de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al respecto Maestro Jorge Carpizo señala que el Distrito Federal no cuenta con una Constitución local, sino con lo que se llama desde el texto de la Constitución Federal un “Estatuto de Gobierno”, que pese a su nombre hace las veces de Constitución local (por lo menos en lo referido a la parte orgánica). Una diferencia importante ente una Constitución local y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es que este último es expedido por un poder federal: el Congreso de la Unión ( artículo 122, inciso a, fracción II.)

En general el Estatuto de Gobierno distribuye las atribuciones entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial tanto a nivel federal como local, respetando lo dispuesto en la Constitución Federal, respecto del Distrito Federal.

El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de las autoridades locales que son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia, a los cuales la Constitución Federal y el Estatuto les señala sus principales características. Con fundamento en el Estatuto de Gobierno.

La capital de nuestro país, al igual que las del resto del mundo, concentra en su territorio los Poderes jurídico-políticos del gobierno federal, por tal motivo, es que el Distrito Federal, tiene una

concepción y trato diferente al del resto de los demás Estados de la República mexicana, empezando por su ordenamiento principal que lo rige, siendo éste un Estatuto de Gobierno, en lugar de una Constitución de carácter local, con todo lo que esto implica.



En cuanto al ámbito histórico, en todas las Constituciones anteriores a la vigente, a excepción de la de 1843, en su texto original, se aborda de alguna u otra forma, el lugar donde residen los Poderes de la Unión, (en el caso de la Constitución de 1836, el Supremo Poder Conservador); en el caso del texto de la Constitución vigente de 1917, se considera que si bien había habido reformas al respecto, no es sino hasta el año de 1987, donde se faculta al Congreso de la Unión a expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se crea la Asamblea de Representantes y más enfáticamente a partir de las reformas hechas en 1996, donde se plasma en el artículo 122 Constitucional mayores facultades a la ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal, observándose así claramente una nueva dinámica en la vida jurídico- política del Distrito Federal, empezando un real proceso de democratización a su interior.

Se ha logrado mucho, sin embargo este cambio se sigue considerado inconcluso hasta nuestros días, y actualmente con un gobierno local de un partido político diferente al que gobierna a nivel federal, se observa que resulta mucho más complejo y difícil de lograr que sean aprobados nuevos proyectos e iniciativas de reforma en este tenor, sin embargo, de la análisis realizado en las distintas áreas del tema, se advierten una serie de coincidencias, mismas que podrían retomarse y considerarse seriamente para una posterior reforma integral en cuanto a la naturaleza del Distrito Federal, las cuales son resultado de las anteriores LVIII, LIX y el primer periodo ordinario de esta LX Legislatura, los grandes temas que han sido abordados, son los siguientes: Servidores Públicos: remuneración, responsabilidad de integrantes del Poder. Legislativo y judicial, facultad para legislar en esa materia en el Distrito Federal y lo relativo a la declaración de procedencia. Aprobación de los montos de endeudamiento. En ciertos delitos, concurrencia del Distrito Federal. Remoción del

Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Participación ciudadana en el Distrito Federal. Derecho a la información en el Distrito Federal. Zona metropolitana del Distrito Federal. Fiscalización de Recursos públicos.

En cuanto a la reforma del Estado, misma que en la actualidad sigue vigente, también se aborda el tema del Distrito Federal, proponiendo en este caso.

# Reforma Política en México ¿Avance o Retroceso Democrático?

José Luis Gallegos Quezada<sup>1</sup>

El análisis de la calidad de una democracia debe prestar atención a los mecanismos de empoderamiento -empowerment- ciudadano más que a la autenticidad de la representación, a partir del clásico reconocimiento de que «los ciudadanos son el elemento más característico de la democracia». En este aspecto, como se argumenta a lo largo del presente ensayo, la reforma política no representa un avance y puede, incluso, significar un retroceso a nuestra consolidación democrática.

Por años, la oposición había concebido la reelección legislativa como un mecanismo que podría romper con las elites partidarias, profesionalizar la labor legislativa, pero, sobre todo, afianzar la rendición de cuentas. Por primera vez desde 1933 los legisladores pueden reelegirse; sin embargo, éstos tendrán que ser postulados por el mismo partido, a menos que hayan renunciado a su militancia antes de la mitad de su mandato. Por otro lado, la iniciativa ciudadana, presentada como un paso hacia la modernidad democrática, comprende una serie de asimetrías, limitaciones y dificultades de procedimiento, que parecieran tener por objeto obstaculizar su ejercicio. Así, los rimbombantes avances de la reforma política terminaron siendo una ilusión óptica ante los ojos de la ciudadanía.

Para evaluar si la reforma política representa un avance o un retroceso democrático, analizaremos el grado en que la reelección legislativa verdaderamente funciona como mecanismo de rendición de cuentas, y el grado de efectividad con el que la consulta popular permita la participación ciudadana en temas de interés nacional. Para ello desarrollaremos la siguiente metodología: 1) conceptualización de la calidad de la democracia, y su vínculo con la participación ciudadana y la fiscalización del poder 2) los supuestos teóricos de la reelección y de la consulta ciudadana, 3) el contraste entre las ventajas teóricas y la manera en que fueron aprobadas en la reforma y 4) conclusiones. Así mismo un apartado analizará la situación de la reforma política en el estado de Nuevo León para encauzar el tema en la realidad de nuestra entidad, cuya brevedad se debe a la falta de fuentes necesarias para la investigación.<sup>1</sup>

La democracia es un concepto complejo, cuya comprensión exige diferenciar su sentido procedimental de su sentido valorativo. De manera general, entendemos por democracia un sistema de gobierno en el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes obedeciendo la decisión de la mayoría, sin que ello limite la participación y derechos de minorías, guiado por valores como la tolerancia y el respeto al Estado de derecho. En este sentido, la democracia procedimental comprende un arreglo institucional que asegure el sufragio universal para elegir las autoridades que nos representarán dentro de un periodo específico, en un marco de pluralismo político.

La democracia, como proceso que permite la designación de autoridades y la toma de decisiones solo puede asegurar la institucionalización de la pugna por el poder político para evitar la violencia.

En contraste, la democracia adquiere un sentido valorativo cuando le atribuimos expectativas normativas como la justicia social.<sup>2</sup> Desde esta perspectiva, un país con libertades individuales, elecciones regulares, libres e institucionalizadas, con libertad de expresión y asociación, pero con amplias desigualdades y pobreza -como es el caso de México- no sería «verdaderamente» una democracia.

La definición que equipara la democracia con un grado sustantivo de justicia o de igualdad social no es útil, al menos analíticamente; ya que obstaculiza la identificación de las variables que, más allá del arreglo institucional, pueden tener una correlación directa con la desigualdad y la pobreza. Además, tiende a despreciar a la democracia existente y de ese modo «le hace el juego al autoritarismo», pues asume por eliminación que un régimen autoritario es mejor sistema de gobierno. La conceptualización de una democracia valorativa lleva a grandes decepciones por parte de la ciudadanía, pues por sí misma la democracia no crea las condiciones sociales ni económicas necesarias para que estos derechos se ejerzan eficazmente.

---

1 Gallegos Quezada, José Luis. Reforma política en México: ¿avances o retroceso democrático? Décimo quinto certamen de ensayo político. Instituto Estatal Electoral y de participación ciudadana. México: IEEPC, 2017. Págs. 119-136



Para corregir las fallas de la democracia no basta con incluir su sentido aspiracional dentro de su definición. Es necesario incluir dentro de su ejecución procedimental herramientas que permitan a los ciudadanos no solo elegir a sus representantes, sino también la capacidad de sancionarlos, vigilarlos y exigirles que tomen decisiones de acuerdo a sus necesidades y demandas. Para O'Donnell «el cumplimiento pleno de los derechos civiles y la participación ciudadana son variables independientes que de manera conjunta son capaces incluso de mejorar la distribución del ingreso dentro de un país».

En este sentido una democracia de calidad es aquella en la que los ciudadanos pueden verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos que la sociedad en su conjunto ha estipulado, para lo cual monitorea la eficiencia de la aplicación de las leyes y la eficacia de las decisiones tomadas por los gobernantes. La calidad de la democracia no es un fenómeno de suma cero, sino más bien una escala que va de lo mínimo aceptable a las mejores condiciones, aumentando en la medida en que «los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a sus gobernantes, para que ejerzan su mandato respondiendo a la voluntad popular».

Un mecanismo ciudadano, esencial para asegurar la calidad de la democracia, es la rendición de cuentas que, de acuerdo a Guillermo O'Donnell, puede concebirse de manera horizontal como la limitación de los actores políticos por agencias diferenciadas del Estado, o de manera vertical como el control de los actores políticos por la sociedad. Para que los ciudadanos aseguren que sus congresistas representan verdaderamente sus intereses, deben tener la posibilidad de ejercer presión sobre ellos y premiar o sancionar su labor. De otra manera, una rendición de cuentas meramente horizontal es capaz de evitar la conformación de un poder totalitario, pero no de corregir el alejamiento entre la clase política y la ciudadanía.

Un sistema político sin rendición de cuentas, vertical, deriva en una democracia delegativa, donde los funcionarios electos o agentes no están sujetos a ningún sistema de control, por lo que no tienen necesidad de justificar sus decisiones frente a sus electores o principales, y pueden emplear su cargo público para atender intereses particulares impunemente. Las múltiples formas

en las que la ciudadanía puede incidir sobre el poder político se fundamentan, en última instancia, en una racionalidad política, es decir, en el presupuesto de que los agentes tienen como finalidad última ejercer, concentrar y preservar el poder. Sea la opinión pública, la afectación económica, la gobernabilidad de su entidad o las próximas elecciones, la reacción de un actor político a un estímulo de la sociedad responderá a su interés por avanzar en su carrera política, preservar el cargo que tiene o reforzar su posición de poder.

Bajo este presupuesto el voto resulta un mecanismo efectivo de rendición de cuentas, porque da y quita poder, generando incentivos para que el agente cumpla con su labor. La reelección de los cargos de representación popular permite transitar a una democracia donde la participación ciudadana no se limite al sufragio de cada periodo electoral, sino también oriente la toma de decisiones del gobierno.

Teóricamente, en un modelo sin reelección, la carrera política del agente depende de las decisiones cupulares de su partido, el cual controla las candidaturas y redes clientelares y corporativistas que pueden asegurar su triunfo electoral. De manera que no existen incentivos para que el agente represente los intereses de sus electores y les rinda cuentas. La reelección abre la posibilidad al agente de «asegurar» la continuidad de su carrera política, bajo el conocimiento de que al final de su periodo los electores evaluarán su gestión para determinar si representa, o no, nuevamente sus intereses, incentivándolos a ser más sensibles y responsables ante las demandas ciudadanas.

De esta manera, el político tiene incentivos para atender conscientemente a los electores de su distrito en sus peticiones de proyectos legislativos, de gestión y en su cabildeo. Al mismo tiempo, se debilitan las élites partidistas al quitarles un instrumento disciplinario para condicionar el futuro político de quienes fueron electos y, al tener mayor independencia frente a su dirigencia, mejora la calidad de los representantes.

Otros efectos de la reelección es alentar el interés de los ciudadanos por la actividad que desempeñan los legisladores, al darles posibilidad de ejercer sobre ellos un control periódico de su desempeño. Profesionalizar la labor legislativa, debido a la acumulación de conocimiento de quienes se reeligen y a la transmisión de dicho conocimiento a los recién llegados; lo cual se traduce en calidad, eficiencia y seguimiento a las agendas legislativas. Y la generación de estabilidad política, pues conforma una clase política experimentada, cuya familiarización permite una mayor facilidad de llegar a acuerdos y de actuar con responsabilidad en las negociaciones de largo alcance.

La reforma constitucional de 2014 introduce, por primera vez desde 1933, la reelección legislativa. Hoy los senadores, a partir de las elecciones de 2018, pueden ser electos hasta por dos y los diputados federales hasta por cuatro periodos consecutivos. El gran desencanto para la ciudadanía es que la reelección queda supeditada a la voluntad de las dirigencias partidistas, pues de acuerdo al art. 59 de nuestra Carta Magna, la postulación para que un legislador se reelija «solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado». La misma norma aplica para los diputados de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa del DF, quienes podrán reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos pero su postulación deberá ser por el mismo partido, a menos que renuncien a su militancia antes de la mitad del mandato.

Frente a ello quedan marchitas las esperanzas de fortalecer los vínculos y la rendición de cuentas entre ciudadano y representante. El verdadero poder de conceder la reelección, primero dependerá de las cúpulas partidistas antes que, del voto ciudadano, porque un legislador solo podrá aspirar a reelegirse por el mismo partido que lo postuló. Si antes el legislador no contaba con incentivos de responder a la ciudadanía, pues tenía que acatar las órdenes de su partido para seguir avanzando en la jerarquía de cargos de representación popular o partidistas, ahora la situación empeora.

Antes de la reforma la disciplina partidaria no era total, pues la incertidumbre sobre el futuro político del legislador era un incentivo para que, dentro de su margen de acción, tuviera una gestión favorable al electorado para mantener un amplio respaldo popular. Ello representaba un mecanismo de presión frente a su dirigencia, la cual estaba consciente que de no concederle la suficiente autonomía de gestión al legislador u ofrecerle el puesto al que aspiraba, existía la posibilidad de que a la próxima elección abandonara su partido llevando votos, al contrario. Ahora, la posibilidad de reelegirse reduce el grado de incertidumbre política del legislador, resultando más atractivo

mantenerse en el mismo cargo que aventurarse a obtener una candidatura a un cargo distinto. De esta manera el legislador pierde incentivos para buscar alternativas que aseguren su futuro político y genera una mayor dependencia a su partido. Así, la reelección lleva al legislador a priorizar aún más las demandas de su dirigencia frente a los intereses del electorado, pues de lo contrario queda sin posibilidad de continuar en el cargo y sin opción política alterna.

La reforma política ofrece una respuesta, si el legislador renuncia antes de la mitad de su mandato a su partido puede reelegirse sin necesidad de mantenerse en el mismo instituto político. Sin embargo, María Amparo Casar cuestiona: ¿Por qué querría un legislador en el congreso declararse independiente a la mitad de su mandato si son los líderes de las fracciones parlamentarias los que tienen en su poder todos los instrumentos para tener una gestión exitosa? Un legislador que abandone su bancada se quedará sin presidir comisiones, sin poder para fijar la agenda, sin viajes al extranjero y sin asistentes. Sobre todo, quedaría inmediatamente fuera del reparto discrecional de los muchos recursos económicos de que disponen los líderes de las bancadas. Su fracaso sería estrepitoso.

Por otro lado, uno de los temas polémicos referentes a la reelección ha sido la tendencia a perpetuar una misma clase política en el poder. Esta «perpetuación» era un fenómeno que tenía lugar con o sin la reelección, pues los actores políticos alternaban de legisladores locales a federales, senadores o presidentes municipales. De esta manera, aunque la reelección legislativa estaba prohibida, en la práctica se daba una «reelección no consecutiva», que facilitaba que al inicio de cada legislatura hubiera un grupo de legisladores con experiencia previa.

Si esto era un hecho consumado, también lo era como externalidad positiva la profesionalización que los políticos lograban. De acuerdo con María del Carmen Nava la experiencia legislativa en la Cámara de Diputados puede evaluarse en el número de legisladores que ocuparon el mismo puesto con anterioridad. La experiencia legislativa en la LXI Legislatura (2009-2012) de la Cámara de Diputados fue de 16%, mayor que en la anterior, que registró una tasa de 12%. Entre los diputados con experiencia legislativa hay una mayor concentración en los de representación proporcional: 57% de los diputados plurinominales contaban con experiencia previa en la LXI legislatura. Por ello, más allá de la profesionalización legislativa, que ya se daba de facto, la gran apuesta por la reelección era la rendición de cuentas y el empoderamiento de los ciudadanos.

La figura de reelección legislativa que contempla la reforma política no solo es conservadora y tiende a preservar el *statu quo*, sino que además no corresponde a la composición real del Congreso de la Unión ni de los congresos locales, en los que hay legisladores de mayoría, de representación proporcional y, potencialmente, diputados surgidos de candidaturas independientes. Sin duda, el caso más preocupante es el de los legisladores plurinominales; los cuales, al no especificarse en las leyes secundarias lo contrario, podrían repetir su periodo legislativo por 12 años, sin haber pasado, ni una sola vez, por las urnas. Frente a dicha posibilidad, 40% de los diputados federales (200 de 500) podría perpetuarse en su cargo sin beneficio alguno a la ciudadanía, solo por cumplir con diligencia las directrices de su partido.

Para analizar la funcionalidad de la reelección legislativa es importante observar la tendencia de la opinión pública respecto al tema de la reelección. La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, dirigida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Federal Electoral, mostraba un descenso en el rechazo hacia la reelección, con 57.1% para el caso de diputados y 59.7% para senadores -respecto a la primera edición-. Esta encuesta, añadió una segunda pregunta sobre la materia: «Si hubiera reelección en México y su diputado hubiera hecho un buen trabajo, ¿votaría por él otra vez?», a partir de la cual si bien los índices de aprobación se mantuvieron similares, la negativa a la reelección descendió 18 puntos hasta 41.7%. Esto parece indicar que el rechazo a la reelección legislativa no se debe tanto a que los ciudadanos consideren la temporalidad de los cargos públicos un asunto inviolable, como a la percepción de que poco cambiarían las cosas. Al respecto, 43.9% considera que en el escenario hipotético de que fuera posible la reelección legislativa, los diputados seguirían trabajando igual que ahora.

Seguramente con la reelección de cargos de representación, tal y como se aprobó, se confirman las expectativas ciudadanas de un gatopardismo, en el que todo cambia solo para seguir igual. En este sentido, la posibilidad de que los plurinominales puedan reelegirse no solo obstruirá la renovación de élites políticas, también afectará la (por demás dañada) confianza<sup>8</sup> y la representatividad política del congreso, al contar con legisladores que puedan repetir por 12 años consecutivos su puesto, sin que su desempeño se encuentre sujeto a la evaluación ciudadana. Si la justificación

es la homologación de derechos, las listas de candidatos plurinominales deberían al menos ser abiertas, tal como ocurre en muchas democracias avanzadas donde el ciudadano, y no el partido, es quien elige.

A partir del siglo XIX la idea de democracia adquiere un significado distinto al de los antiguos griegos, relacionado con un contexto e ideales nuevos. La diferencia principal estriba en que bajo la democracia antigua el pueblo tenía la titularidad y el ejercicio del poder, mientras que, en la democracia moderna, aunque la titularidad del poder sigue perteneciendo al pueblo, su ejercicio se delega en los representantes populares. Por ello decimos que la democracia actual tiene una naturaleza representativa.

La complejidad que adquirieron las sociedades occidentales modernas hacen impensable que toda la población de un Estado se aglomere en una asamblea para tomar decisiones de gobierno. El pueblo ya no lo conforma un grupo limitado, sino un conjunto de millones de ciudadanos que gozan de derechos políticos y que pueden participar «en la constitución de la voluntad política colectiva». Por tal razón, los gobiernos han implementado instrumentos complementarios a la democracia representativa, con la finalidad de ampliar la influencia del electorado en la toma de decisiones.

De entre los mecanismos básicos de participación ciudadana destaca la consulta popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos votan sobre un asunto específico relacionado con adopción de una política pública, ley o reforma constitucional. El referéndum puede reforzar la legitimidad de las decisiones tomadas por el gobierno, pero también frenar aquellas que contradigan el mandato popular. La efectividad de este instrumento es determinado por: El número de personas o porcentaje de la población necesario, cuyas firmas deben ser presentadas ante la autoridad organizadora para que esta inicie los preparativos. La autoridad encargada de verificar la viabilidad del procedimiento, organizar la votación y procesar los resultados. Si los efectos son vinculantes, es decir, si los gobernantes quedan obligados a acatar el resultado del ejercicio. Los temas que pueden someterse a consulta.

En la fracción VIII del Artículo 35 constitucional, a partir de su reforma en 2012, se reconoce como derecho ciudadano votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. La consulta popular sería convocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente, del 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión o del 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio.

Existen temas que no pueden ser objeto de consulta: los derechos humanos; los principios democráticos; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de determinar si un tema en particular es de trascendencia nacional, mientras el entonces Instituto Federal Electoral quedaba a cargo de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Aunque la reforma política implicó varios cambios a nivel constitucional, la consulta popular se mantuvo tal cual como quedó en la reforma del 2012. Habría valido la pena hacer algunas correcciones y especificaciones en el art. 35, que hoy nos ahorrarían grandes dolores de cabeza. De las seis materias excluidas de la consulta, pudo haberse formulado con mayor precisión la excepción de «los ingresos y gastos del Estado». Aunque por sentido común se observa una restricción a interferir en las decisiones del legislativo en materia tributaria, una interpretación forzada, puede abarcar prácticamente cualquier tema de trascendencia nacional, pues es difícil imaginar alguna que no afecte de forma directa o indirecta los ingresos o gastos del Estado. Frente a ello, se ha levantado un gran debate sobre la posibilidad de someter a consulta la reforma constitucional en materia de energía, la cual para varios legisladores representa una disposición fiscal.

Sin modificaciones constitucionales, el 5 de marzo de 2014 el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Consulta Popular -LFCP-, donde se estipula que las consultas se podrán llevar a cabo solo de manera simultánea con los procesos electorales federales (LFCP, art. 4). Así, cualquier tema de trascendencia nacional como la despenalización del aborto, la legalización de las drogas o la reforma energética, tendrá que esperar tres años para coincidir con una elección. Cier to es que un número ilimitado de consultas podría representar un gasto insostenible a nuestra ya costosa democracia; sin embargo, como afirma Jorge Eduardo Navarrete «un periodo anual habría



sido más adecuado para un país que altera su Constitución con mucha mayor frecuencia». Una frecuencia trienal conduce a que la consulta pase de ser una deliberación ciudadana a convertirse en una discusión electoral.

Aunque la LFCP debía, como ordena el art. 35 constitucional, establecer lo necesario para «hacer efectivo» el ejercicio de la consulta popular, establece, de manera contraria, una serie de exigencias no previstas en el texto constitucional que orienta más bien a hacer nugatorio dicho ejercicio (Navarrete, 2014). Destaca el número y naturaleza de los impedimentos que la LFCP impone a la realización de una consulta popular promovida por ciudadanos, en contraste con las facilidades que brinda cuando la iniciativa para la consulta proviene del Presidente de la República o de los legisladores.



Además del alto umbral del 2% de la lista nominal, que se mantuvo para que los ciudadanos puedan promover una consulta, los convocantes deben seguir un proceso que resulta por demás tortuoso: Presentar un escrito de intención a la mesa directiva de la Cámara que corresponda -en función del tema-. El presidente de la mesa directiva debe expedir una constancia, dentro de los siguientes 10 días hábiles, que acredite el inicio del trámite, con lo que el grupo ciudadano puede proceder a recolectar las firmas (LFCP, art. 14). Sin esos formatos, aviso y constancia, no se admite a trámite la petición. Sin embargo, en el caso de que la iniciativa de consulta provenga del ejecutivo, la entidad receptora de las solicitudes puede ser cualquiera de las cámaras del congreso, prerrogativa que no es banal si se toman en cuenta las peculiaridades de la configuración política de cada una de las cámaras.

El formato de recolección de firmas deberá incluir el nombre completo de ciudadano, clave de elector, firma o huella debajo de la leyenda «estoy de acuerdo con el tema y la propuesta para solicitar la consulta popular». Si las firmas se presentaran en un formato diverso al entregado por la Cámara de Diputados, la propuesta de consulta popular no será admitida a trámite. En el instructivo se pide llenar con letra de molde que sea legible dicho formato e ingresar correctamente la información que será verificada por el Instituto Nacional Electoral. Dicho formato es inviable para el ciudadano que desee participar en la consulta popular, y contiene más requisitos que los señalados en la ley. Pide, también indicar la entidad donde fue recabada la información, el nombre completo del ciudadano, recabar las firmas de manera autógrafa y que correspondan con la credencial del interesado, colocar un folio o número de cada página antes de entregar los formatos y, por si fuera

poco, registrar no solo la clave de elector, sino también el número identificador -OCR- que se ubica al reverso de la credencial. El ejecutivo y los legisladores federales tienen abierta la opción, de acuerdo con el Artículo 19 de la LFCP, de retirar el formato antes de que se haya expedido la convocatoria del caso, y sustituirla dentro del plazo establecido para la recepción de solicitudes. Esta prerrogativa - que permitiría, por ejemplo, corregir los términos de la pregunta- no se extiende a las consultas promovidas por los ciudadanos.

Reunidas las firmas, los ciudadanos promotores deberán presentar su petición ante la mesa directiva de la cámara que corresponda, acompañándola de las firmas de apoyo y un escrito que explica el propósito de la consulta y la pregunta específica «elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo» y que «deberá estar relacionada con el tema de la consulta» (LFCP, art. 21 y 28). Si bien los ciudadanos pueden respaldar más de una consulta popular, no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando estos rebasen 20% de las firmas de apoyo (LFCP, art. 12, inciso III). Elemento que aún dificulta más el proceso, pues es imposible que los promotores de una consulta puedan cotejar sus firmas con las de otra consulta para cerciorarse que no se duplica más del 20% de las firmas.

Si la solicitud carece del nombre del representante o éste es ilegible «o no acompañe ninguna firma de apoyo», los peticionarios deberán subsanar estas deficiencias «en un plazo de *tres días naturales*» y, de no hacerlo, la solicitud «se tendrá por no presentada». De acuerdo al IFE, el padrón electoral para las elecciones de 2012 fue de 79 millones 454 mil 802 mexicanos. Supongamos que los promotores de la iniciativa tuvieron problemas con 2% de sus firmas, algo que entraría dentro de un margen de error razonable, significaría que tendrían solo 3 días para remplazar más de 1 millón 500 mil rubricas, algo completamente imposible.

## Conclusión

Las elecciones y los sistemas electorales dan un importante punto de entrada para la evaluación del estado democrático de un país. Sin embargo, este marco normativo debe ser contrastado con la funcionalidad de las normas que permiten a los ciudadanos participar e influir en la toma de decisiones políticas, así como exigir responsabilidad a sus gobernantes.

La reforma política de 2014 incorpora la reelección y la consulta popular a nuestro sistema político, dos mecanismos que, al menos en teoría, servirían para mejorar la representatividad de nuestra democracia. Sin embargo, su diseño tuvo la intencionalidad de mantener el orden de las cosas y aminorar los efectos esperados.

En el caso de la reelección legislativa, se mantiene una relativa ventaja de estabilidad política y profesionalización de la labor legislativa, que como se expuso anteriormente, ya se daba de facto con el salto de nuestros actores políticos de un puesto a otro. Sin embargo, se anula el efecto más importante de la reelección que suponía una mayor rendición de cuentas. Ello nos recuerda la obra clásica de Tomasi di Lampedusa, el *Gato-pardo*, donde el oportunista Tancredi, declara a su tío Fabrizio una máxima que ha quedado como impronta de la política mexicana: «si queremos que todo siga como está, necesitamos que todo cambie».

De igual manera, el derecho ciudadano a la consulta popular se suma, como varios otros derechos establecidos en la letra de la Constitución, al número de leyes cuyo ejercicio resulta muy difícil, si no imposible. Más que reglamentaria, la LFCP resultó inhibitoria del Artículo 35 constitucional. Mientras tanto, el debate sobre la consulta popular se ha polarizado en dos bandos que reflejan el cortoplacismo con que se legisla en nuestro país. Por un lado, quienes dan una interpretación forzada a la ley, que impide someter a consulta cuestiones en verdad trascendentes. Por el otro, quienes parece que solo les interesó un mecanismo de consulta que sirviera para echar atrás la reforma energética. Ninguno se preocupó verdaderamente en hacer de la consulta ciudadana un instrumento ciudadano que sirviera para que la población manifestara su sentir. Es muy probable que la figura de consulta popular, tal como fue aprobada, termine funcionando como un medio para que los partidos o el ejecutivo promuevan consultas con una estrategia política, planteando temas y preguntas que favorezcan su agenda.

Lo que más preocupa, sin embargo, no es la aprobación de una reforma que en todo momento se podría revertir bajo una exigencia popular. Lo realmente preocupante es el bajo interés que los ciudadanos tienen en la política, pues de acuerdo a la Segunda Encuesta Nacional de Cultura

Constitucional, 48.9% afirma que le interesa poco o nada los asuntos públicos, mientras que 49% muestra desinterés por los asuntos que se discuten en el congreso. Estas cifras son equiparables con los resultados de la Encuesta de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, la cual revela que 65% de los encuestados tienen poco interés en la política y 19% nada de interés.

El interés ciudadano hacia los temas que se discuten en el Congreso de la Unión y en los congresos locales es un asunto de cultura política donde la intervención del Estado es limitada. Si bien el Estado puede generar incentivos que obliguen a los ciudadanos a ser partícipes de diferentes procesos -e.g. la obligatoriedad del voto-, no puede forzar al ciudadano a interesarse por la política. La verdadera respuesta por lograr una rendición de cuentas efectiva y una participación ciudadana incluyente comienza con el despertar de la ciudadanía. La responsabilidad final recae en cada uno de nosotros, en involucrarnos en los temas políticos y presionar a nuestras autoridades a actuar de acuerdo a nuestros intereses colectivos, pues como afirmara el teórico político Joseph de Maistre, «toute nation a le gouvernement qu'elle mérite».

## Aproximación a Formas Ciudadana que Reformula lo Público Urbano de la Ciudad de México

Francisco Javier de la Torre Galindo<sup>1</sup>

A diferencia de las ciudades del siglo XX que siguieron un patrón expansivo de ocupación del suelo, las ciudades del siglo XXI parecen haber transformado ese esquema en uno aún más complejo. Aunque la expansión persiste, ahora de manera legal y con claros efectos segregacionistas, la ciudad también se reproduce en su interior con formas económicas, políticas y jurídicas diseñadas para hacerlo de forma ágil y sin cuestionar las consecuencias. El resultado es una construcción desigual de la ciudad que se intensifica en estas dos primeras décadas del nuevo siglo.

En estas ciudades se reproducen espacios de disputa entre distintos proyectos con capacidades, recursos y redes diferenciadas. No obstante, el acceso al poder y a los espacios de decisión sobre el rumbo de los centros urbanos, se codifica para limitar la inclusión de la mayoría de los grupos sociales. Así, la gestión para la definición de las políticas urbanas, de los instrumentos de planeación, de las adecuaciones a la normativa y de los procesos de diseño urbano, son resultado de configuraciones cerradas, de claras fronteras que principalmente excluyen, de una renovada forma del fenómeno de la caja negra. La política parece haber olvidado lo público.

Sin haber resuelto condiciones críticas del siglo anterior, como la pobreza urbana, las políticas urbanas delinear en lo local los derroteros de lo global. Desde otro enfoque se podría decir que, si bien la modernidad y su discurso fracasaron para la mayoría, la posmodernidad no cuestiona su esencia, sino que la adapta al más reciente contexto. El discurso de lo público (general, colectivo, común) sigue perdiendo ante el fortalecimiento de lo individual y la competencia, por lo que las relaciones de propiedad se sostienen como determinantes del acceso a la ciudad; es la contradicción capitalista entre producción social y apropiación privada.

Sin duda esta clausura a lo público ha generado distintas reacciones. Entre ellas destaca la planificadora que desarrolla componentes para el sistema de ordenamiento con aspiraciones redistributivas. Desde el Estatuto de la Ciudad en Brasil, distintas estrategias han sido diseñadas en ciudades latinoamericanas para regresar al primer plano la idea de que el suelo, la vivienda, la ciudad, tienen principalmente un valor social. Ante la especulación, distintas formas para la recuperación de plusvalías, el manejo de los derechos de desarrollo y la localización obligada de espacios de interés social en las zonas mejor servidas de las ciudades, siguen intentando contrarrestar -sin conseguirlo- la inercia consolidada de la reproducción de la ciudad del capital.



1 De la Torre Galindo, Francisco Javier. Aproximación a formas ciudadanas que reformulan lo público urbano de la Ciudad de México: En Anuario de espacios urbanos: historia, cultura y diseño. No. 26, enero-diciembre del 2019. Págs. 19-38

Otras reacciones a esta clausura se han generado desde colectivos, organizaciones y movimientos de corte comunitarista, social o vecinal. Cuando estos eligen el camino de la legalidad, deben someterse a los vaivenes de la voluntad política, entendida como la última puerta de acceso a los espacios de decisión sobre la ciudad y lo público. A pesar de su limitado campo de actuación, llegan a constituir formas de acción colectiva que reconfiguran la práctica de lo público en la ciudad y la política, desde aspiraciones reivindicativas y la reapropiación colectiva de la política urbana.

Ante este contexto complejo y contradictorio, este ensayo sostiene la importancia de volver a revisar la construcción conceptual de lo público de la política, con énfasis tanto en el papel de los actores gubernamentales, el enfoque de su accionar y el tipo de participación que construyen, como en las prácticas reivindicativas desde la acción ciudadana, aquella que reconoce el momento crítico actual por el crecimiento de la mercantilización de los servicios sociales (Vite, 2012) y ambientales, el fortalecimiento de la protección a la propiedad privada -la tenencia legal e individualizada del suelo y los bienes inmuebles- y sus efectos segregacionistas. Para abonar a esta revisión, el ensayo parte de los siguientes dos planteamientos: La condición privilegiada de algunos para decidir sobre el desarrollo de la ciudad es característica de la reciente forma de legalidad urbana, es decir, la política urbana es hoy uno de los principales mecanismos para la reproducción de la desigualdad en la ciudad; Al interior de las reacciones a la política urbana es posible identificar formas ciudadanas que pueden entenderse como mecanismos de acción política que se oponen a las desigualdades y generan saberes colectivos para la reconstrucción de lo público en la ciudad.

A partir de lo anterior, el propósito de este texto es realizar una aproximación a los aportes para la reconstrucción conceptual de lo público en la política urbana desde algunas formas de acción ciudadana identificadas en el desarrollo de distintos trabajos. El planteamiento metodológico consiste en la reconstrucción de una parte de la discusión conceptual sobre lo público de la política, así como de las adecuaciones al marco normativo del desarrollo urbano en la Ciudad de México (con énfasis en las últimas dos décadas); esto permite discernir la complejidad y lo contradictorio de la política pública (urbana), así como identificar la posición de actores hegemónicos y actores sociales en la disputa por la ciudad. Con base en esto, se construye la propuesta de caracterización de las formas de acción ciudadana con las cuales los actores sociales participan en esa disputa. Desde estas formas se demuestra que la disputa se resignifica a partir la recuperación del sentido público de la ciudad.

Así, la primera parte del texto explora lo público en tres pasos: 1) aproximación a la complejidad de la categoría de *política* para reconocer su relación con la acción de gobierno; 2) revisión a la acción pública y su plataforma más reciente de la gobernanza; acercamiento a la idea de política pública y su especialización en lo urbano. La segunda parte inicia con una síntesis del contexto urbano de la Ciudad de México a través de la identificación de instrumentos y megaproyectos, para enseguida describir la propuesta de cinco formas de acción política ciudadana desde las reacciones a ese contexto urbano. El texto cierra con apuntes sobre los alcances y los retos de esta morfología de la acción ciudadana rumbo a la reformulación de lo público en la ciudad.

### **Acercamiento a lo público desde la política, la acción pública y la política pública**

La discusión sobre “política” a lo largo del siglo xx arrojó distintos matices sobre su complejidad que Abbagnano sintetiza a través de las aportaciones de distintos autores. Aquí se recuperan las ideas de cinco de ellos. En la década de 1920, Schmitt hacía referencia a que la aparición de los contrastes de tipo religioso, económico e incluso moral, necesariamente conformaban un contraste político cuando estos tenían la capacidad “de dividir a los hombres en amigos y enemigos”; vista así, la política es principalmente conflicto. Ya en la posguerra, en la década de 1960, el autor recuerda que para Arendt la vida humana se caracteriza por la política y se expresa a través de aspectos como el animal laborans, homo faber y zoon politikón, aspectos que contrastan con la pasividad contemporánea que permitió el desarrollo del totalitarismo. Para Arendt, la vida activa es necesariamente colectiva y su manifestación se da en la dimensión política: “la vida de la polis”.

Los otros tres aportes que aquí se destacan pertenecen a la década de 1970. El primero es la lectura que hace Habermas, siguiendo a Abbagnano, sobre la dimensión política en un momento en el que el Estado benefactor -para el mundo occidental- prevalecía. El efecto fue una especie de práctica política descolectivizada por un modelo de vida sustentado en lo privado. Detrás de esto se encuentran los medios que difunden e imponen el dominio de las mercancías y el dinero que limita las relaciones al actuar instrumental en el que se utiliza a los otros para lograr algunos fines. También Habermas construye una propuesta a esta condición; es el actuar comunicativo que propone

la construcción de relaciones basada en la comprensión de las personas y no en su utilización; es la propuesta de otra “base ética de la política”.

En esa misma década, Rawls y Nozick colocaban una disputa sobre el enfoque de política en el liberalismo. Abbagnano dice del primero que su propósito es la identificación de las condiciones de la sociedad que vuelven factible “la más amplia libertad conciliándola con las exigencias de justicia social”. Para esto, de acuerdo con el autor, Rawls debió confrontar la perspectiva utilitarista de Hume, Bentham y Mill, así como la contractualista de Locke, Rousseau y Kant. Lo que estos últimos llamaban contrato, para Rawls eran los principios de justicia, es decir, de libertad y justicia social. Para él la clave de estos principios estaba en el «modo en el que las principales instituciones sociales distribuyen los deberes y derechos fundamentales y determinan la subdivisión de los beneficios de la cooperación social”. Por su lado, Nozick construye la noción de “Estado mínimo” como aquel que sostiene poderes de manera limitada y que, por lo tanto, su capacidad en el uso de la fuerza coercitiva ante los enfrentamientos ciudadanos desaparece por su incompatibilidad con los derechos de una sociedad liberal e individualista que se sobrepone a los derechos colectivos.

Ya sea como contraste o como conflicto, lo que resalta es la capacidad de división que contiene la práctica política, ésa que ha permitido comprenderla desde lo activo y lo pasivo, lo individual y lo colectivo, lo privado y lo público, la libertad y la justicia social. La tensión y la distancia, así como el dominio de una sobre otra, se manifiesta y parece exigir “tomar posición acerca de los fines del actuar humano” porque la política establece jerarquías de valores, de prácticas y de sus consecuencias. Ahí coloca otra de las diferencias entre el mundo antiguo y el moderno: en el primero la política se fundamenta en la naturaleza; en el segundo lo hace (desde el siglo XVI con los contractualistas) en un programa artificial, es decir, en la idea del Estado y del contrato social.

Entonces, la política en el mundo antiguo se construye como la búsqueda del bien común, la justicia, la libertad, y tiene a la ética como el referente de su intencionalidad; mientras que en el Estado moderno premia la administración del poder que busca solamente el beneficio individual y que conduce al conflicto entre ética y la misma política. Esto último ha conducido a la reducción de la política como actividades y elementos que requieren un gobierno para gobernar, de manera que: 1) la autoridad política conlleva una obediencia incondicional; 2) la legitimación del poder implica el consenso ciudadano; así, la “legítima autoridad política implica la obligación de la observación de las leyes y el castigo en caso de violación”.

### **La acción pública y el mito de la gobernanza**

El modo de gobierno, también se podría decir: el tipo de Estado, que se desarrolló y consolidó a lo largo del siglo XX fue de concepción quasi totalitarista con “una administración que actuaba de manera uniforme, regida por normas y sometida a la jerarquía y el centralismo de las decisiones”. Las dificultades que estos gobiernos comenzaban a afrontar desde la década de 1970, principalmente en la dimensión económica, ‘rebasaron la capacidad de respuesta [...] y evidenciaron los límites de la intervención del Estado en los procesos económicos”.

La noción de gobernabilidad, como temprana respuesta a estas nuevas condiciones, se sostenía de “la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad” ya que ésta “no posee el nivel requerido [ni] las capacidades de autoorganización, autogobierno, autorregulación y autoproducción”. De acuerdo con Aguilar, implícitamente aparecieron las ideas del desgobierno y de ingobernabilidad, referidas a la ‘probabilidad de que los gobiernos democráticos no fueran capaces de gobernar”. En general, el autor afirma que la gobernabilidad plantea la necesidad de un gobierno estructurado y dominante que dirija a la sociedad. Hasta aquí, y de acuerdo con Canto, el modelo que primaba era aquel en el que: La acción pública centrada en el gobierno generó una concepción *desde arriba* de las políticas públicas, [...] un origen estrictamente institucional de la acción orientada a problemas públicos; se privilegia el trabajo de los expertos y los decisores; la política nace del desempeño técnico, legal y administrativo de las burocracias; es un producto para consumo de una sociedad pasiva o condescendiente.

En el transcurso de las décadas de 1970 y 1980, distintos fenómenos como las políticas de ajuste, la liberalización de los mercados, la democratización, la globalización, la autonomía de la sociedad, etc., impulsadas por las crisis financieras y políticas, fueron el marco en el que la crítica a la gobernabilidad permitiría la aparición de otras estrategias de acción de gobierno. La crítica no sólo era al modelo sino al Estado proveedor o benefactor por caro, ineficaz, vertical e intervencionista. Entre las propuestas destacan la nueva administración pública (nap) o nueva gerencia o

gestión pública (ngp) y, más recientemente, la gobernanza.<sup>6</sup> El impulso democratizador de la época también permitió la formación de la otra concepción de las políticas públicas: la del *bottom-up* o desde abajo.

Esas últimas décadas del siglo XX representan un momento de conflicto entre, al menos, dos principios anhelados e institucionalizados: por un lado, la democratización y su incursión en los aparatos constitucionales y legislativos y, por el otro lado, la obligatoriedad de seguir los designios del Consenso de Washington de 1989 que establecen las formas y los medios que toda la acción pública debe seguir en los ámbitos político, social y, principalmente, económico.

Desde la década de 1990 se consolida el discurso de la gobernanza como el paradigma de la acción de gobernar que puede llevar la conducción de las sociedades actuales. En esta línea, Pardo (2004:16-18) menciona que “se pierde el interés en el gobierno per se, privilegiándose su actuación por conducto de socios o mediante redes”, se incorporan las organizaciones no gubernamentales, aparece la idea de que “se gobierne sin gobierno”, se pasa de un Estado jerárquico a uno facilitador con apoyo del “sector privado en la provisión de servicios públicos”; de esta forma, gobernar “es timonear, pero no remar”. En la práctica, este cambio de paradigma implicó la realización de “reformas constitucionales, desregulaciones, privatizaciones, [el uso de] instrumentos administrativos de mercado y la cancelación [de] programas y organismos gubernamentales tan costosos como ineficientes, con la consecuencia de que el gobierno perdió poderes, capacidades, recursos y alcances”.

La gobernanza insiste Aguilar (2010), apareció como “un enfoque/concepto posgubernamental de gobernar” que buscaba definir los objetivos de la vida en sociedad desde la relación de gobierno y sociedad, y que implicaba “deliberación, interacción y asociación público-privada, gubernamental-social, conjuntar jerarquías, mercados y redes sociales”, es posgubernamental, no antigubernamental.

Arellano, Sánchez y Retana advierten que “la gobernanza es una solución o instrumento político parcial y, por ende, no universal, no exento de generar efectos no deseados”; los autores proponen dos nociones de gobernanza: la gobernanza a secas y la gobernanza democrática o pluricentrista. De la primera, señalan que se trata de un proceso de toma de decisiones entre diversos actores, grupos u organizaciones, en el cual se determina quién tiene el poder y cómo interviene el resto; es la distribución del poder en un colectivo. En cuanto a la segunda, implica la interacción para la toma de decisiones del gobierno con las organizaciones privadas, el mercado y la sociedad civil. El mismo Arellano nos aclara que: El concepto de nueva gobernanza está en realidad más alineado con los supuestos de la nueva gestión pública que posee una visión más precisa respecto del papel de lógicas de mercado, de la regulación y de la no intervención del Estado a menos que sea indispensable.

Si bien el Estado centralizador y la gobernabilidad demostraron no ser los modelos adecuados para dirigir las sociedades contemporáneas, parece que la *nap*, la *ngp* y la gobernanza tampoco lo están consiguiendo. Menciona Pardo que:

Los resultados, desde el punto de vista de la eficiencia, son discutibles, sobre todo si se miden con criterios de equidad social. Tampoco parece que se estén buscando escenarios donde la flexibilidad, la delegación de autoridad y la rendición de cuentas contribuyan a fortalecer las prácticas democráticas, ni que la legitimidad y credibilidad constituyan un binomio indivisible.

La problemática más sentida de la gobernanza está en sus silencios, entre ellos: las transformaciones sociales, la participación popular, el contrato social, la justicia social, las relaciones de poder y la conflictividad social. La gobernanza es la transformación del proceso de formulación de políticas públicas en un entorno de negocios entre fuerzas asimétricas. Al final, mientras las grandes firmas globales y las cadenas de valor internacionales se han convertido en los dirigentes que deciden la orientación y dinámica del crecimiento económico mundial, nacional y local, los gobiernos no tienen más posibilidad que jugar papeles asociados, complementarios o compensatorios y sus instrumentos fiscales, regulatorios y administrativos son limitados en impacto porque son efectivos y vinculantes sólo en el ámbito de sus territorios.

Las últimas dos décadas del desarrollo urbano de la Ciudad de México permiten observar el avance de la complejidad de la política urbana. Desde la capital mexicana se podría estimar que el giro a la izquierda fue, en realidad, neoliberal. Es cierto que se comprueba que la izquierda se

práctica en plural, sin embargo, la constante de los gobiernos de la ciudad en este siglo XXI ha sido el acercamiento a la derecha.<sup>1</sup> En este tiempo, las disputas por el control del suelo han generado formas de desigualdad en su uso, disfrute, acaparamiento y consumo. La materialidad que le precede expresa distintas facetas de esta desigualdad que determina quiénes sí pueden acceder a ellos, quiénes no y deben ser desplazados.

Pero ¿quién decide en la Ciudad de México? Para comenzar a colocar algunos elementos rumbo a la respuesta, a continuación, se plantea una síntesis del proceso de adaptación de la normativa urbana a partir de la aparición y adaptación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito federal en 1976, 1996 y 2010, para enseguida identificar las más recientes aplicaciones de sus instrumentos y algunas de las expresiones materiales que intentan consolidar cierto rumbo (o proyecto) de producción de la ciudad.

Desde las primeras décadas del siglo XX, después del movimiento revolucionario y en especial de la aparición de la Ley Orgánica del Distrito y los Territorios Federales del cierre de 1928, se han desarrollado distintos instrumentos para planificar el desarrollo de la Ciudad de México. No obstante, para este apartado interesa identificar tres momentos en los que las determinaciones sobre el marco legal de lo urbano han contribuido a la conformación de la ciudad que hoy se habita.

Primer momento. Corresponde a la aparición de la Primera Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Ldudf) en 1976, que sustituye a la Ley de Planeación del Distrito Federal de 1953. Esta ley contiene tres instrumentos: Plan Director para el Desarrollo Urbano, Plan General, Planes Parciales. Sobresale la coincidencia con la Primera Ley General de Asentamientos Humanos (Lgah) y con la Primera Conferencia de Asentamientos Humanos de la onu. Se interpreta que las preocupaciones mundiales encontraban una forma más directa de transmitirse a lo local. Sin embargo, esta ley debió operar en un contexto de crisis, de inestabilidad, de concentración demográfica en la ciudad, que superaría sus posibilidades.

Segundo momento. La Segunda Ldudf de 1996 también sostiene una relación con la reforma a la Lgah y con el Hábitat II. Con sus instrumentos (Programa General de Desarrollo Urbano, Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, Programas Parciales de Desarrollo Urbano, Programas Anuales de Desarrollo Urbano, Programas Sectoriales, Sistemas de Actuación Privada, Social o por Cooperación, Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano, Áreas de Actuación, Polígonos de Actuación) estableció un marco para el desarrollo de lo que consolidaría su sucesora del año 2010.

Tercer momento. La Tercera Ldudf de 2010, que si bien no se vincula temporalmente con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ni el Hábitat III (que llegarían hasta el año 2016), sí refleja la búsqueda de objetivos globales. A través de sus instrumentos (Programa General de Desarrollo Urbano, Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, Programas Parciales de Desarrollo Urbano, Áreas de Gestión Estratégica, Normas de Ordenación (con antecedentes), Polígonos de Actuación, Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano, Sistemas de Actuación Privada, Social o por Cooperación) ha estimulado una intensa transformación de la ciudad, encabezada por la inversión privada.

El marco legal del desarrollo urbano de la ciudad se ha desarrollado, aunque no necesariamente para reducir la desigualdad. Desde la adecuación a la Ldudf en el año 2010 y sus modificaciones, los instrumentos con los que se opera son el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (entre los 16, hay desde 1997 hasta 2011) y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Hasta el año 2016, también incluía como instrumentos a las Áreas de Gestión Estratégica y las Normas de Ordenación, mismos que son modificados a partir de la reforma a la Ley del 5 de mayo de 2017, sin ser eliminados. Los polígonos de actuación, el reciclamiento, el sistema de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano, los sistemas de actuación y las zonas de desarrollo económico y social (zodes),<sup>14</sup> son otra serie de instrumentos que complementan la caja de herramientas para operar el desarrollo urbano. La complejidad de estos instrumentos comienza en que su diseño parece estar principalmente dirigido para estimular el mercado inmobiliario, en lugar de la conservación y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes y visitantes, es decir, la función social del suelo. La Figura 1 refleja la primera fase de recuperación de información sobre la territorialización de las políticas y sus efectos inmobiliarios.

Como se aprecia en la imagen, la zonificación sísmica ha delimitado el trazo de los corredores y zonas privilegiadas para la inversión inmobiliaria. No obstante, el proyecto cancelado del



Nuevo Aeropuerto Internacional de México en Texcoco, que se planteó sobre la zona más vulnerable sísmicamente, abría el oriente de la ciudad al desarrollo de mega- proyectos. Por otro lado, aunque se confirman los ejes norte-sur de la Avenida Insurgentes y el centro- poniente del Paseo de la Reforma como los articuladores del aprovechamiento de intensidades, otras zonas comienzan a incorporarse a esta lógica como la que va del sur al poniente siguiendo el Periférico y su segundo piso. Por su lado, los centros comerciales parecen ser la vanguardia en la conquista inmobiliaria de la ciudad; tanto se concentran en el centro, sur y poniente, como abren camino al norte y oriente de la zona urbana.

Si bien gran parte de las disputas urbanas está en las determinaciones sobre el suelo, la política urbana de la Ciudad de México también ha intentado algunos experimentos para moderar la reproducción de la desigualdad en el acceso al suelo servido y la vivienda. Esos experimentos pudieron representar los contrapesos al resto de los mecanismos de la política urbana. El Bando Informativo y la Norma General de Ordenamiento No. 26, fueron esbozos para estimular que los desarrolladores inmobiliarios privados generaran oferta de vivienda social en zonas de la ciudad con servicios. Su fracaso o su efecto en contrasentido, no sólo no promovió la producción de vivienda de interés social en la ciudad, sino que estimuló la especulación en el mercado inmobiliario interno y en los municipios metropolitanos, al mismo tiempo de generar procesos de expulsión de población de las zonas centrales hacia la periferia.

Mientras la vida cotidiana se transforma por la violencia, la degradación y el desplazamiento, la normativa establece relaciones con y a favor de los inversionistas o especuladores del suelo urbano. Los instrumentos han olvidado el interés general, su dimensión pública, para privilegiar el máximo aprovechamiento de las rentas, en pocas manos, que la ciudad ofrece. La trampa de este fenómeno es que el discurso incluye retribución al entorno, a la ciudad, a pesar de que la discusión sobre la recuperación de plusvalías durante la formulación de la Constitución Política de la Ciudad de México fue reducida a solamente un intento por legislar la recuperación legítima de parte de la renta que la ciudad genera en su suelo. Ya sea por diseño o por interpretación, los instrumentos de la política urbana han funcionado como herramientas para definir las transformaciones urbanas en una dirección dominante: la apropiación privada de la ciudad.

Una aproximación a la construcción conceptual de la política pública urbana con el propósito plantear su comprensión como práctica contradictoria. Es decir, mientras su desarrollo técnico avanza, se aleja de la dimensión de lo público por lo que se convierte en herramienta reproductora de desigualdades.

Se inició con la revisión de algunas pistas teóricas sobre la categoría de *política* que la han establecido como componente indispensable del actuar humano, aunque las diferencias aparecen entre los enfoques individualistas y los colectivos. En realidad, ambos parecen cohabitar. Los primeros como consecuencia de las condiciones globales de hoy, los otros como aspiración contra los efectos de los individualistas. La ética, la justicia y la libertad son materia de disputa entre estos enfoques, que además se diversifican en su interior. Pero la política regresa la discusión a la práctica o ejercicio del poder que se le ha encomendado al gobierno. El actuar gubernamental se materializa como acción pública que opera como poder principalmente coactivo.



Se hizo énfasis en que, en las últimas décadas del siglo XX, los efectos de esa acción pública condujeron a nuevas discusiones y conceptualizaciones. El centralismo que ejercía el Estado se difumina para estimular el fortalecimiento de otros actores con otros intereses. La nueva gestión pública y la gobernanza encabezaban los discursos de cambio que defendían la democratización, la cooperación, la articulación de los distintos sectores en los procesos de decisión. Desde esas posiciones, la política pública debía ser una práctica colectiva nuevamente. La realidad rebasó el planteamiento, o simplemente lo destapó. Las asimetrías dejaron claro que la apertura a la participación en las políticas públicas era un privilegio de algunos. Lo público se volvió objeto de intercambio por medio de negociaciones cerradas.

Así, la política pública se intentó construir a partir del vínculo entre el saber y el poder, en una compleja relación de servidumbre que ni el giro democrático ha logrado resolver. Si en esencia lo gubernamentales público, la acción de gobierno de hoy opera formas de vaciamiento de esta esencia.

Las políticas públicas sostienen su compleja configuración técnica: red de actores, decisiones para resolver problemas, inclusión en los procesos (de planeación, ejecución, evaluación); no obstante, la tecnificación de esa configuración ha decidido olvidar ciertos actores, ha definido otros problemas a resolver que los públicos, ha incluido de manera diferenciada al proceso (algunos para decidir, otros para simular la consulta) y ha sostenido la tendencia de explotación del territorio sobre su condición social y ambiental. Lo público es reglamentado por la acción de gobierno para que la maquinaria urbana opere.

Dos asuntos se sostienen: 1) que las políticas públicas, en específico la urbana, son prácticas espaciales que materializan en el territorio la complejidad de la política, sus conflictos y contradicciones; 2) que esta complejidad incluye la disputa entre la apropiación privada de la ciudad y las luchas por el derecho a la ciudad. El momento actual de esta disputa ha vuelto exponencial y casi dominante el dominio privado no sólo de lo material sino de lo político, económico y simbólico, aunque al mismo tiempo estimula la renovación o aparición de reacciones ciudadanas. Desde las formas que toman estas últimas se identifican componentes para la reformulación de lo público en la ciudad, es decir, pistas para la reconstrucción del hacer y habitar ciudad.

En primer lugar, la morfología de la acción ciudadana permite interpretar que la acción política colectiva reconoce que reformular lo público es una tarea necesaria, permanente y, al mismo tiempo, en disputa, en la que todos son parte ya sea de manera activa o pasiva. En el mismo sentido, parece insistir en la necesidad de innovar y fortalecer estrategias que no privilegian el mercado, sino que hacen énfasis en una estructura vinculada entre lo social, cultural y ambiental, apoyada en lo político, económico y jurídico.

En segundo lugar, estas formas ciudadanas establecen que su papel en la disputa por la reformulación de lo público tiene el propósito de colocarse como actores clave en la definición de los problemas y las soluciones, es decir, se trata de la apropiación y generación de espacios públicos como espacios de lo común, lo abierto y en contraposición a lo oculto. Desde estos espacios se opera la constante observancia, vigilancia y resistencia a procesos de segregación y desplazamiento para lo que se desarrollan estrategias de construcción de saberes técnicos, de comunicación, políticos y jurídicos.

En tercer lugar, reformular lo público implica el reconocimiento de las particularidades de cada movimiento, así como la necesidad de la construcción de redes. Desde las particularidades emergen los insumos para la conceptualización de los procesos socioespaciales y la construcción de los discursos colectivos. Así, el discurso se construye desde abajo, después acepta aportaciones de otros actores. De acuerdo con esto, la participación no es una técnica ni mucho menos una estrategia para la simulación; la participación es el medio por el cual se operan las escalas de la acción colectiva en la disputa.

Por último, la reformulación de lo público desde la acción política de las formas ciudadanas también permite identificar algunos retos con distintas temporalidades. Entre los de largo plazo está el llevar la disputa rumbo a un nuevo giro o cambio en el ejercicio del poder, es decir, reducir las asimetrías, colocar al gobierno como un actor al lado, de acompañamiento, como un colaborador. De mediano plazo está el sacar de la negociación oculta, excluyente y privada, la formulación del problema y la política pública, para volverla centro de la disputa, del debate, de la apertura con la posibilidad de generar acuerdos legibles. Para los retos de corto plazo está el reconocer y gestionar

las propias contradicciones de los grupos ciudadanos, reducir los hábitos corruptos y verticales, en ocasiones sostenidos por el asistencialismo tergiversado. Estos y otros alcances y retos señalan que la disputa por lo público urbano está abierta.

# Verdaderas Prioridades del Gobierno en Turno: Análisis de la CDMX

Diego Molina Rodríguez<sup>1</sup>

Este texto tiene como objetivo analizar algunos rubros del presupuesto de la Ciudad de México entre el período 2019 y 2023, entre ellos su carácter, su distribución, sus prioridades. Asimismo, se busca mostrar e interpretar los montos establecidos en los respectivos Presupuestos de Egresos de la Ciudad de México, para así, juzgar la suficiencia y aplicación de estos recursos dadas las problemáticas presentadas en el lapso antes mencionado.

El analista de proyectos chileno Ernesto Fontaine, solía decir que los fondos son fungibles, esto quiere decir que cualquier aumento de los ingresos se destina a los propósitos menos prioritarios. Partiendo de este enunciado, se entiende que los ingresos con los que se cuentan actualmente se deben destinar a los propósitos más relevantes para el gobierno en turno. En los reportes de presupuestos de egresos de la Ciudad de México del 2019 a 2023 se señalan las siguientes prioridades: Justicia, Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior, Protección Ambiental, Vivienda y Servicios a la Comunidad, Salud, Educación, Protección Social y finalmente, Transporte. Del enunciar al realizar existe una gran diferencia, así que para confirmar si en los hechos éstas son las prioridades del gobierno actual, en la siguiente Gráfica se analizará el gasto aprobado para cada una de estas secciones. el monto repartido a cada categoría en proporción de la cantidad total de egresos de cada año fiscal (en pesos nominales). Si bien dichas áreas son descritas como prioritarias, el porcentaje más alto es de la categoría Vivienda y Servicios a la Comunidad en el año 2021 con un 23.71%. Es comprensible que los porcentajes no sean muy altos debido a que gran parte del presupuesto se tiene que repartir a Dependencias, Órganos Desconcentrados, y a las Alcaldías. No obstante, ateniendo a una de las principales definiciones de la ciencia económica se deben satisfacer necesidades infinitas con recursos finitos, y para resaltar dichas áreas como prioritarias, algunas están descuidadas. Por ejemplo, la asignación en Transporte disminuye de 2019 a 2020, efecto previo al Covid-19, pues el Presupuesto de Egresos se entrega el 8 de septiembre a la Cámara de Diputados. Posteriormente, se mantiene prácticamente constante en 2021, para después mostrar un incremento mínimo de 2.402% en 2022, el cual resultaría todavía menos significativo si se considerasen los montos totales con el descuento del aumento de la inflación que en esos años fue relativamente alta en comparación con el objetivo del Banco de México de +3%. Finalmente, este sector presentó un recorte de 0.92% en 2023.

Profundizando más en el análisis del rubro de Transporte, específicamente en el Metro de la Ciudad de México, se retomará información contenida en Gráficos sobre el presupuesto (nominal y real) asignado al Metro entre 2015 y 2023. Dichos recursos visuales fueron realizados por Frasua Esquerza para Animal Político. En primer lugar, se puede observar que el presupuesto aprobado para el Metro en términos reales es mayor entre 2015 y 2018 en comparación al aprobado en 2022. Esto quiere decir que durante todo el período de la anterior administración el presupuesto asignado fue mayor que en lo que va de la actual.



1 Molina Rodríguez, Diego. Verdaderas prioridades del gobierno en turno: análisis de la CDMX. En: Revista Bien Común. Año XXX. No. 337, abril del 2023. Págs. 46-52

Otro dato observable en la Gráfica que permite dimensionar el descuido al Metro por parte del gobierno de Claudia Sheinbaum es que inclusive en 2017, año donde en términos reales el presupuesto fue de 22,636 millones de pesos (el menor de la anterior administración), resulta ser mayor a los 19,769 millones de pesos del 2022, es decir, la mejor asignación del gobierno de Sheinbaum). De este último monto mencionado es importante remarcar que se promovió como una respuesta al incidente de la línea 12 del Metro, ocurrido el 3 de mayo de 2021, pero sobra decir que fue insuficiente, dado que en términos reales sólo supera en 0.89% al presupuesto real de 2019; el Metro nunca ha sido una prioridad desde 2018. Incluso después de un incidente trágico que implicó la muerte de personas, el gobierno de Morena sólo se preocupó por regresar el gasto aprobado en términos reales al nivel prepandemia.

Por si los montos asignados entre 2018 y 2023 no fuesen alarmantes, existe otra medición en el texto de Animal Político que agrava más la situación.

Esta rúbrica refiere al presupuesto ejercido en términos nominales, donde se puede apreciar que, en 2020, de 15,652 millones de pesos aprobados, se utilizaron 14,290. Cabe preguntarse qué sucedió con los 1,362 millones restantes. Se puede pensar que se emplearon en el siguiente año, pero en 2021 el monto ejercido en términos nominales fue de 15,684 millones de pesos, 603 millones de pesos más del monto aprobado ese año. Si se usó parte del excedente del 2020, aún restarían 759 millones que no se utilizaron pese a la urgencia de reparar los daños generados por la caída de la línea 12.

Una vez presentadas las presuntas prioridades del gobierno actual y una descripción de los presupuestos asignados al Metro, es relevante analizar la suficiencia de estos recursos, es decir, si se dan abasto para satisfacer las necesidades de los capitalinos. De acuerdo con México Evalúa: “al 3T de 2022, el gasto en la partida de Herramientas, Refacciones y Accesorios Menores fue de 201 mdp, 59% (295mdp) inferior al mismo periodo de 2021, y el peor monto que se tenga registro desde 2017” (Campos Mariana, Cano Jorge, 13 enero 2023). Esta comparativa refleja un desinterés en el mantenimiento del Metro, lo cual lejos de ser solo estadísticas, explica en gran medida por qué el 70% de los accidentes del Sistema de Transporte Colectivo Metro de los últimos 8 años, han sido en el periodo de Morena. De 2019 a 2022 se registran 431 incidentes, aproximadamente 2.3 veces más que en la gestión de Mancera. Esto tiene un peso en la medida de que no se trata de simples fallos, sino negligencia que cuesta vidas, o daños severos a la salud e integridad de personas. Tal es el caso del choque en la línea 3, cuando el 7 de enero dos trenes chocaron dejando 57 lesionados y una muerte.

Ante la incapacidad del gobierno capitalino para garantizar un transporte seguro, la ciudadanía, con temor a poner en riesgo su integridad y ante los percances de tiempo que generan los paros, se ha visto orillada a buscar otras alternativas de movilidad. Lamentablemente esa es sólo una parte de la historia, pues no todos los usuarios del Metro tienen los recursos ni la facilidad en su ruta para cambiar de método de transporte, por lo que deben afrontar su día a día con la esperanza de no convertirse en una estadística más de los incidentes ocurridos en este gobierno.

Existe otro sector que, si bien no es señalado como uno de los más relevantes para la administración en turno, ha causado mucho revuelo en los últimos meses debido a los claros efectos de la política de austeridad. Este sector es el de Cuidado Animal, el cual se encuentra en completo descuido. Un ejemplo de este desamparo del sector es el caso de la elefanta africana Ely, quien reside en el Zoológico de San Juan de Aragón, donde actualmente no tiene las condiciones óptimas al encontrarse en un piso de arena rodeado de paredes de cemento. Ely es conocida popularmente en las redes sociales como la elefanta más triste, debido a que el escenario en donde habita le provoca un trastorno conocido como “zoochosis” que le causa movimientos anormales los cuales concluyen en autolesiones. Pese a que activistas solicitaron su traslado a un santuario en Brasil con mejores condiciones, las autoridades de la Ciudad de México se negaron. Los internautas rumoraron que incluso la intención de la administración es actuar negligentemente debido a que el seguro de vida de Ely tiene un valor de cinco millones de pesos. Más allá de las especulaciones respecto al tema, lo cierto es que Ely sufre las consecuencias de habitar en un lugar con malas condiciones, hecho que pudiera ser más frecuente en otros animales de los zoológicos de la Ciudad de México debido al recorte presupuestal para la alimentación.

En este punto del análisis es claro que muchos sectores están sufriendo las consecuencias de la política de austeridad y la desatención gubernamental, inclusive los señalados supuestamente más relevantes como el transporte. Por lo tanto, cabe cuestionarse, ¿cuáles sí son las

prioridades a las que el gobierno de Claudia Sheinbaum les dedica tiempo y presupuesto? En este momento existe un objetivo principal para la administración en turno, la precampaña presidencial de la Jefa de Gobierno. En el último año la morenista ha estado viajando a distintos municipios del país con la justificación de dar a conocer los progresos en la Ciudad de México, y así servir como guía para otros gobiernos, lo que parece ser una excusa para promocionar su nombre en distintos estados. Por ejemplo, el sábado 19 de noviembre estuvo en Tuxtla Gutiérrez, donde dio una ponencia sobre los avances de la capital del país. Inclusive si el verdadero motivo del viaje fuese el afirmado, siguen existiendo elementos cuestionables al respecto; como el hecho de que tales viajes escapan de sus funciones como Jefa de Gobierno, el origen del financiamiento y forma de los viajes y eventos, etc. Respecto a cómo se presupuestan dichos viajes, Sheinbaum afirmó en marzo que ella cubre los costos del vuelo de sus ingresos, además de prometer transparentar los gastos, lo cual sigue como una cuenta pendiente. Por otro lado, respecto al financiamiento de los eventos realizados en los otros estados, simplemente no existe información. Es razonable pensar que lo cubren los respectivos gobiernos en donde se realiza, lo que tiene un costo de oportunidad, es decir la alternativa y los beneficios a los que se renuncia por haber tomado una decisión. El presupuestar las conferencias de la mandataria capitalina, implica un perjuicio a las necesidades de los estados donde se realizan, pues se dejan de hacer otras actividades.

Similarmente, se puede apreciar la priorización a la precampaña de Sheinbaum, con los espectaculares que en los últimos meses han aparecido a lo largo de todo el país. Estos espectaculares consisten en bardas y lonas con la frase “EsClaudia” y su silueta. Si bien no hay pruebas contundentes de que se han utilizado recursos públicos con este motivo, la realidad es que lo sucedido requiere de mucha organización y financiamiento que beneficia a la figura de la Jefa de Gobierno a través de métodos que van en contra de las normas del proceso electoral. Asimismo, no puede afirmarse que es la mandataria capitalina quién organiza esta estrategia; sin embargo, tiene la capacidad y responsabilidad de detener a sus simpatizantes que realizan estas actividades, debido a ir en contra de las reglas electorales. Bajo este razonamiento, el INE ordenó a Sheinbaum deslindarse de los promocionales y disuadir a los responsables para que, en su respectivo momento, esas actividades se realicen conforme a la ley.

Otra manera en la que se busca pulir la imagen de la morenista es la gran inversión realizada en eventos masivos, pues en la medida que la sociedad goce de entretenimiento gratuito, la percepción de su persona o de su administración mejora. Este texto, no pretende desacreditar el entretenimiento y la cultura debido a que les considera como un derecho fundamental para asegurar el bienestar de la población, más bien busca señalar que ese rubro ya ha sido cubierto con numerosos eventos realizados. Por lo que, aprecia más conveniente la utilización de esos recursos para atender otros rubros descuidados como los mencionados a lo largo de este análisis.



Para el gobierno capitalino los eventos realizados hasta el momento no son suficientes, por lo que el 28 de abril se pretende gastar más en traer a la artista internacional Rosalía, reafirmando así sus prioridades.

En conclusión, analizando los presupuestos asignados entre el 2019 y 2023, se entienden cuáles son las prioridades enunciadas del gobierno en turno, las cuales no siempre son representadas como esenciales en la asignación de recursos, hecho observable principalmente el sector Transporte, donde destacan los recortes presupuestales y los subejercicios, pese a la apremiante urgencia de dar mantenimiento a la infraestructura del sector. Es sumamente relevante remarcar que los recortes o el invertir menos de lo aprobado, no son sólo estadísticas para un gráfico, son necesidades no satisfechas que se transforman en negligencia cuando suceden incidentes como los paros constantes del servicio, los choques entre vagones, incendios, la caída de la línea 12, etc. En general cualquier tipo de fenómeno que pone en riesgo la integridad de los capitalinos, los cuales en su mayoría tienen que resignarse a transportarse con temor al no poder usar otra alternativa.

La política de austeridad del gobierno en turno tiene un impacto muy fuerte en distintos sectores como el de cuidado animal. Donde nuevamente las consecuencias no se reducen a simples datos analizables, sino animales que viven en condiciones sumamente alarmantes.

Para finalizar, se busca remarcar que existen recursos limitados, por lo que no se puede atender todos los sectores a la perfección; sin embargo, eso no exime de la obligación de atender de forma eficiente la distribución de estos recursos, es decir, no dejar a su suerte a ciertas áreas con las limitaciones impuestas, y privilegiar a otras. La manera en que se destinan estos recursos revela las verdaderas prioridades de la administración en turno, como lo es el proceso de precampaña de la Jefa de Gobierno mediante la excesiva financiación de eventos masivos, viajes con sustento y financiamiento cuestionable, y promociones personales fuera del marco electoral adecuado.

# Reforma Política en México: Concreción de lo Posible

Miguel Ángel Valverde Loya<sup>1</sup>

## Introducción

El régimen presidencial establecido en México por la Constitución de 1917 había funcionado sin dificultades durante décadas, debido a la concentración del poder en el titular del Ejecutivo y su control del régimen de partidos a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La construcción de mayorías legislativas no representaba ningún problema, y los otros actores políticos se encontraban subordinados a la autoridad presidencial. Sin embargo, el nuevo contexto de competencia democrática en el país, que alcanzó un punto decisivo en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, convirtió en real el riesgo de gobierno dividido y parálisis legislativa, propio del régimen presidencial.

El escenario indicaba ahora a que quien obtuviera la presidencia de la República (de cualquier partido político) no necesariamente tendría mayoría suficiente en las cámaras legislativas, para aprobar sus iniciativas. El Poder Legislativo, ahora más plural y asertivo, asumiría un papel mucho más activo y relevante en la vida política nacional. Se perfilaba desde entonces la necesidad de llevar a cabo reformas, que permitieran la construcción de coaliciones legislativas “mínimas ganadoras”, y la adopción de otros mecanismos para favorecer la capacidad efectiva de gobierno o gobernabilidad. Estas reformas constituyen ejercicios de diseño institucional, con cambios de legislación y normas institucionales específicas, se pretenden modificar el funcionamiento del régimen político.

En diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón dio a conocer una propuesta de reforma político-electoral para modificar la estructura institucional del régimen político en México, que incluía los siguientes elementos: segunda vuelta en la elección presidencial, relección legislativa y de presidentes municipales, reducción de número de integrantes del Congreso, candidaturas independientes, iniciativa ciudadana, referéndum, reducción del umbral para el registro de partidos políticos, iniciativa preferente del presidente, observaciones al presupuesto por el Ejecutivo y reconducción presupuestal. Muchos de estos componentes ya habían sido incluidos en propuestas previas de varios autores y partidos, por lo que la aportación consistió en la manera de combinarlos, para procurar fortalecer al Poder Ejecutivo y hacer más eficiente la labor legislativa. Tras las reformas incompletas en los ámbitos fiscal y energético, así como los malos resultados para el partido de Calderón, Partido Acción Nacional (PAN), en las elecciones legislativas intermedias de julio de 2009, el presidente tomó la idea de la necesidad de primero lograr un cambio en el ámbito político, para luego procurar transformaciones de mayor alcance y profundidad en otros sectores. Luego de un largo debate y proceso legislativo, que modificó significativamente la propuesta inicial del presidente Calderón, en agosto de 2012 se promulgó el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política, en materia política.

El argumento central de este artículo es que para lograr concretar una reforma política, se requiere encontrar coincidencias entre los actores involucrados, en donde se puedan generar incentivos y armonizar los intereses para buscar cambios con viabilidad, que pueden ser graduales o incrementales. La reforma integral o en conjunto de todo el régimen político puede ser lo deseable, sin embargo, ante la carencia de condiciones para tal tarea, se valoran medidas parciales y los avances respecto a la situación que prevalece. La reforma concretada en agosto de 2012 fue resultado de este proceso.

El objetivo de este trabajo es llevar a cabo primero un recuento del desarrollo de las negociaciones entre los distintos actores políticos, y procurar dilucidar sus motivaciones y comportamiento. En un segundo apartado, se analizan los distintos temas que se sometieron a discusión y negociación, el contexto en que se dieron y sus implicaciones, con referencia a su sustento teórico, también como elemento para comprender posiciones y acciones de los actores políticos involucrados. Se concluye a partir del examen esta experiencia, que el margen para realizar modificaciones al sistema presidencial existe, pero no es muy amplio. El balance general es que la reforma política procuró y logró fortalecer, aun cuando de manera limitada, la gobernabilidad o capacidad efectiva

1 Valverde Loya, Miguel Angel. Reforma política en México: concreción de lo posible. En: Revista En-claves del pensamiento. Año VIII. No. 16, julio-diciembre del 2014. Págs. 99-122



de gobierno. Se encuentra también que el momento en que se presenta una iniciativa (timing) de reforma política es particularmente importante, así como una propuesta de pasos graduales en su implementación, para lograr su aceptación y aprobación.

El presidente Calderón hizo pública su propuesta, sin labor de cabildeo político previo con las cámaras legislativas o los partidos políticos de oposición. Esto se interpretó como un error estratégico, pero también como un recurso para forzar y ampliar el debate, e incentivar a diversos sectores de la ciudadanía a involucrarse. La respuesta fue la formulación de propuestas alternas por parte de los senadores del PRI, la dirigencia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) (junto con el Partido del Trabajo, PT, y Convergencia, después llamado Partido Movimiento Ciudadano, PMC), y el grupo de diputados federales del PRI del Estado de México.

Los diputados mexiquenses actuaron en apoyo a la posición del gobernador Enrique Peña Nieto, precandidato del PRI a la presidencia de la República, y quien se manifestó en un artículo publicado en marzo de 2010 en un periódico de circulación nacional a favor de la eliminación al tope de la sobrerrepresentación y la reinstauración de una cláusula de gobernabilidad, la cual consiste en otorgar la mayoría legislativa en la Cámara de Diputados a quien obtuviera el 35 por ciento de los votos. Los senadores del PRI, encabezados por Manlio Fabio Beltrones, presidente del Senado y también aspirante presidencial, favorecieron incorporar elementos parlamentarios (como la ratificación de gabinete). Ambas propuestas priistas se compaginaron y complementaron después. El PRD apoyó el sesgo parlamentario, y extender la elección por representación proporcional para todo el Poder Legislativo.



Las críticas a la propuesta del presidente Calderón provinieron tanto de líderes parlamentarios y partidistas, como de analistas y académicos. Se le acusó de querer invadir facultades y someter al Congreso, así como de buscar favorecer el bipartidismo. La parte de la propuesta del Ejecutivo para procurar fortalecer la participación ciudadana (iniciativa ciudadana, candidatura ciudadana, referéndum) se interpretó como un medio propicio para la intervención de los “poderes fácticos” en la vida política institucional. Se cuestionó el aumento del porcentaje mínimo de la votación para lograr que los partidos políticos mantuvieran su registro, al juzgarlo como un atentado en contra de la representatividad, y la cancelación del surgimiento de posibles nuevas opciones político-partidistas.

La respuesta del gobierno federal a las críticas fue más bien tibia, con una campaña orquestada por el secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, en la cual se reconoció la intención de favorecer la gobernabilidad. El PRI acusó al gobierno federal de romper acuerdos, al ignorar el compromiso hecho por el mismo Gómez Mont de no promover alianzas electorales entre el PAN y el PRD para los comicios locales del 2010, a cambio del apoyo priista a los aumentos al IVA y otros impuestos para el mismo año. Esto implicó una confrontación que limitó considerablemente la posibilidad de un acuerdo PAN-PRI para la aprobación de la reforma político-electoral. Sin embargo, las negociaciones continuaron, con reproches entre panistas y priistas por la falta de avance en las mismas.

En noviembre de 2010, un grupo de trabajo para la reforma del Estado en la Cámara de Senadores, que había dado seguimiento al tema, desechó la posibilidad de cambios, al no lograr acuerdos en torno a la segunda vuelta presidencial, la cláusula de gobernabilidad para generar mayorías legislativas y la reducción del tamaño de las cámaras del Congreso. Temas como la reelección legislativa y la ratificación del gabinete por parte del Poder Legislativo generaban dudas y reservas. En el primer periodo ordinario de sesiones de 2011 se pretendió reactivar las negociaciones, y buscar un “piso mínimo” de consensos. Sin embargo, la insistencia de algunos senadores en una reforma “integral”, más que medidas parciales, estrechaba significativamente el margen de maniobra, al igual que las pretensiones de vincular la aprobación de reformas político-electorales, con reformas en otras áreas como las cuestiones fiscal, laboral o de los órganos reguladores.

La reforma continuó avanzando en el Senado, y con el impulso de los coordinadores parlamentarios del PAN y PRI, José González Morfín y Manlio Fabio Beltrones, se alcanzó en de abril de 2011 un acuerdo que incluyó las candidaturas independientes, la consulta popular, hasta dos iniciativas preferentes del presidente (que deben ser dictaminadas en un plazo, así como tener prioridad en la discusión y votación por el Congreso), la reelección consecutiva en dos ocasiones de diputados federales a partir de 2015, y de senadores en una ocasión a partir de 2018. Se definió el procedimiento a seguir en caso de ausencia de definitiva del titular del Ejecutivo, y se incorporaron la ratificación senatorial de los órganos reguladores, la reconducción presupuestal y el veto presidencial al presupuesto de egresos federal.

En una negociación de última hora, se acordó dejar en manos de las legislaturas locales la reelección de los diputados locales y de los alcaldes, que podrían durar en su encargo hasta nueve años consecutivos. No se logró llegar a un acuerdo en los temas de reducción del tamaño del Congreso, umbral para el registro de nuevos partidos políticos, la segunda vuelta en la elección presidencial, la creación de gobiernos de coalición y la ratificación de gabinete por parte del Senado, temas que fueron puestos sobre la mesa de negociaciones. El dictamen de la reforma en el Senado se aprobó en comisiones y en el pleno, el 27 de abril de 2011. A dos días de la terminación del periodo ordinario de sesiones, se turnó a la Cámara de Diputados, con la expectativa de que se aprobara a la brevedad, o bien se considerara en un periodo extraordinario de sesiones. El siguiente paso sería la aprobación en una mayoría simple de las legislaturas estatales.

En cuanto se aprobó la reforma, circuló la versión de que el gobernador Peña Nieto había instruido a un grupo de diputados federales priistas (provenientes del Estado de México o afines a su precandidatura presidencial) a que se opusieran a la misma, argumentando que no se consideraban propuestas del gobernador hechas en marzo de 2010 (cláusula de gobernabilidad o eliminación del tope a la sobrerrepresentación). Se señaló que la aprobación de la reforma se podría interpretar como una victoria política para el senador Beltrones y sus capacidades negociadoras, lo que supuestamente podría posicionarlo mejor en la contienda por la precandidatura presidencial priista frente al gobernador mexiquense.

El diputado Emilio Chuayfett, coordinador de la bancada priista del Estado de México, pidió detener la discusión y votación de la reforma, argumentando que se requería mayor tiempo para la reflexión y análisis sobre la misma, y que pasara a revisión a comisiones. Senadores del PAN, PRI y PRD exhortaron a los diputados a convocar a un periodo extraordinario de sesiones, para considerar y aprobar la reforma política. Cuando la Junta Directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados decidió aplazar el dictamen de la reforma política a finales de junio de 2011, efectivamente se canceló la posibilidad de que los cambios aplicaran en las elecciones de 2012, ante el requisito de que toda modificación a la normatividad tendría que estar aprobada un año antes de que se llevara a cabo la jornada electoral.

## **La aprobación del dictamen y la reforma**

Mientras la reforma política se encontraba en discusión en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, los coordinadores parlamentarios del PRI, PAN y PRD, encabezados por el líder priista Manlio Fabio Beltrones, retomaron e introdujeron una propuesta previa para la creación de “gobiernos de coalición”, que permitiría al próximo titular del Ejecutivo construir mayorías legislativas, con una duración de tres años, con la obligación de someter al Senado la ratificación de los miembros de su gabinete. El rechazo a algún nombramiento solamente podría darse en dos ocasiones, después de lo cual el presidente lo podría hacer de manera directa, y podrían ser removidos por él en cualquier momento. Se establecía que el esquema se adoptaría solamente si el Ejecutivo lo considerara pertinente.

La propuesta recibió duras críticas de legisladores y dirigentes priistas identificados con el precandidato presidencial Enrique Peña Nieto, al procurar la creación de mayorías “de papel”. Sin embargo, tuvo resonancia entre analistas políticos y un grupo de diputados del PAN, PRD, PRI, PMC, y Partido Verde Ecologista de México, PVEM, quienes a su vez presentaron una iniciativa que incluía además la creación de la figura de jefe de gabinete, y explícitamente se le tomó como una alternativa frente a la cláusula de gobernabilidad impulsada por Peña Nieto.

Después de convocar y llevar a cabo varios foros de discusión, que abrieron el debate a especialistas y a la opinión pública, la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó en septiembre de 2011 el dictamen de la Reforma Política, aunque dejó fuera el controvertido tema de la reelección consecutiva legislativa y de permitir a los congresos locales decidir sobre la reelección inmediata de presidentes municipales, y pasó a la Comisión de Gobernación. En la misma, el PRI condicionó su apoyo a la reelección a la inclusión de un artículo transitorio que la sometiera previamente a consulta popular. Esto sin embargo contradecía a la reforma misma, la cual establecía que los temas electorales no podrían someterse a consulta, además de la dificultad en todo caso para su aprobación, ya que varias encuestas mostraban el rechazo de la mayoría de la población a la reelección. El PRD, por otro lado, propuso acompañar el tema con componentes como la revocación de mandato, el acotamiento del fuero federal de los legisladores, y una mayor eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el Congreso.

Las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales avalaron en general el dictamen de Reforma Política, sin la reelección, por la firme oposición de los diputados del PRI, en alianza con el PVEM, y el Partido Nueva Alianza (PNA). Se rechazaron además las propuestas panistas de otorgar facultades al presidente para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, y la reconducción presupuestal. Se aprobaron disposiciones sobre la sustitución del presidente, su posible toma de protesta ante la Mesa Directiva de ambas cámaras legislativas o el presidente de la Suprema Corte de Justicia, y la ratificación por parte del Senado de los titulares de los órganos regulatorios.

Tras un intenso debate en el pleno, en noviembre se envió de regreso al Senado, que defendió su posición y la devolvió el mes siguiente. Aprobada por los diputados en abril de 2012, incluyó también las candidaturas independientes (a partir del proceso electoral de 2015), la iniciativa ciudadana y la iniciativa preferente para el presidente, así como la consulta popular. Se habló de una mera miscelánea, una reforma mutilada, disminuida e incompleta, si bien hubo señalamientos de que constituía un avance importante y que se conservaba la esencia de la misma, dar más presencia a la ciudadanía. En el Senado, la minuta de la Reforma Política fue aprobada por PRI y el PAN, con la oposición del PRD. En la Cámara de Diputados, fue apoyada por el PRI, pero cuestionada por el PAN, PRD y PT. El proyecto de modificaciones constitucionales se turnó a los congresos locales para su ratificación, y en julio de 2012 fue avalada por la mayoría de los mismos. En agosto del mismo año, el presidente Felipe Calderón promulgó el decreto de la reforma política.

Los teóricos de la democracia han planteado el balance clásico entre los principios de representatividad y gobernabilidad, entre una mayor pluralidad en los órganos de gobierno y una mayor eficacia gubernamental. Los dos son componentes importantes para construir la legitimidad democrática, pues si bien la pluralidad proporciona sustento “moral”, una falta de respuesta (efectiva) a las necesidades y problemas de la sociedad, lleva un deterioro de dicha legitimidad. En determinado contexto y momento este balance puede y debe inclinarse para algún lado, en razón de la permanencia y funcionalidad del sistema político. Tras una expansión del pluralismo político en México en años recientes, la necesidad de concretar reformas para impulsar el desarrollo del país parece sugerir la importancia de fortalecer la gobernabilidad.

En un régimen presidencial esencialmente tripartidista (PAN-PRI-PRD), es difícil que algún

partido obtenga mayoría absoluta en el Congreso, y se puede complicar la construcción de mayorías que apoyen al titular del Ejecutivo, lo que dificulta la gobernabilidad, o una mayor eficacia de gobierno. La segunda vuelta presidencial (propuesta por el presidente Calderón), que establecería el requisito de mayoría absoluta (51% de los votos) para resultar electo, implicaría que los dos candidatos con el mayor número de votos se enfrentarían en una elección posterior. Esta segunda jornada electoral estaría empatada con las elecciones legislativas, lo cual incentivaría el voto a favor de los partidos de los candidatos presidenciales restantes (y a los otros partidos a concretar alianzas), mejorando las posibilidades de que uno de ellos obtenga mayoría.

El mecanismo de la segunda vuelta presidencial, una segunda elección que se lleva a cabo con los dos candidatos que recibieron más votos, tiene la ventaja de que permite lograr una mayoría al candidato triunfador, favoreciendo su legitimidad. Al empatar esta segunda vuelta con la elección legislativa, se favorece que el voto presidencial impulse el de los dos partidos de los candidatos finalistas, lo que mejora también las probabilidades de que uno de ellos logre una mayoría en el Congreso. En un régimen tripartidista como el mexicano, esto puede significar la desventaja de relegar al tercero y fomentar el bipartidismo. Así, la resistencia provino sobre todo del PRD, que durante el 2010 y a principios del 2011 se encontraba en tercer lugar de la intención de voto para la elección presidencial. Por otro lado, se veía como una posible motivación para que el PAN y el PRD armaran una alianza con candidato común a la presidencia, tomando como referente experiencias previas en elecciones locales. Sin embargo, la negociación de candidaturas para el Congreso sería más complicada, y una alianza legislativa sostenible para gobernar mucho más endeble. Por supuesto que el acuerdo para la elección de presidente se podría hacer con o sin esta disposición, pero la misma serviría para allanar el camino. Otras desventajas de la segunda vuelta presidencial señalan el costo de una doble jornada electoral, y el posible declive de la participación de los votantes (que podría disminuir la legitimidad del ejercicio). La potencial amenaza de exclusión, así como el factor de inducir coaliciones, dificultaron la aceptación de esta medida, la cual no se incluyó en la propuesta del Senado de abril de 2011, ni en la reforma aprobada en agosto de 2012.

La adopción de una “cláusula de gobernabilidad”, que fue sugerida como opción por diputados priistas, podría dar una mayoría simple en la Cámara de Diputados al partido que obtenga por lo menos el 35% de la votación. La eliminación del tope a la sobrerrepresentación (actualmente establecido en 8%), incluida en la propuesta de los diputados priistas, permitiría otorgar más escaños plurinominales en razón de la votación total obtenida, lo que podría facilitar al partido con más votos lograr la mayoría.<sup>13</sup> Ambas alternativas han sido criticadas por crear una mayoría “artificial”, que podría distorsionar considerablemente la voluntad de los electores, limitando el pluralismo que permite el cauce pacífico de las diferencias y los diferendos políticos. Por otro lado, se ha señalado que, si bien una mayoría probablemente incrementaría la eficiencia legislativa y gubernamental, aun se requeriría de la negociación entre partidos para lograr la mayoría calificada que permite reformas constitucionales.

Aunque los partidos políticos competirían en igualdad de condiciones para ganar esta mayoría, se favorece al que tiene mayor número de seguidores, o que en determinado momento cuenta con mayor intención del voto. En 2010 y la primera mitad de 2011, la potencial ventaja era para el PRI y su candidato puntero para la elección presidencial de 2012. Al tratarse de elecciones concurrentes, la presidencial tendría un efecto de “arrastre” sobre la legislativa, acrecentando las posibilidades de que se presente una mayoría. Por otro lado, no se contemplaba al Senado, en donde tampoco se ha dado mayoría absoluta en las dos más recientes legislaturas. Esto provocó la resistencia de los demás partidos, y el desinterés de otros potenciales precandidatos priistas. Tampoco fue considerada en la propuesta del Senado, ni en la reforma aprobada.

Otra de las medidas que se plantearon fue la ratificación del gabinete presidencial por parte del Senado, tanto por senadores priistas como perredistas (aunque éstos últimos también incluyeron a la Cámara de Diputados). Se argumentó la necesidad de un gobierno con profesionalismo y experiencia. Se trata una clara medida de tinte parlamentario, que podría abrir el camino a la configuración de gobiernos de coalición, con la asignación de algunas posiciones de gabinete a partidos de oposición. Esta parecía una alternativa prometedora en las pláticas previas a la presentación de las propuestas formales, como una manera de lograr mayorías estables. El asumir posiciones sobre la reforma y las estrategias electorales para los comicios locales del 2010 (que implicaron el rompimiento de acuerdos y la construcción de alianzas PAN-PRD) minaron las posibilidades de acuerdo en el tema. Sin embargo, fue retomado después con insistencia por parte del presidente del Senado, y se incluyó en la propuesta senatorial de abril de 2011.

Posteriormente el mismo líder senatorial, con el apoyo de los coordinadores parlamentarios en el Senado del PAN y el PRD, propuso una reforma constitucional para permitir la formación de “gobiernos de coalición” desde el Congreso. Se establecía que, si un gobierno no lograba la mayoría legislativa, tendría la opción de procurar un acuerdo, con sustento jurídico, con otro u otros partidos políticos. La coalición tendría una duración de tres años, después del cual sería revisado. La agenda legislativa sería de común acuerdo, y el Congreso tendría el poder de ratificar a los integrantes del gabinete. Se argumentó que esto daría una mayoría estable para apoyar al presidente, lo que favorecería a la gobernabilidad. La propuesta fue criticada por diputados y dirigentes priistas, presumiblemente afines a la precandidatura presidencial de Enrique Peña, como carente de sustento y legitimidad electoral. Una iniciativa similar, que agregaba la figura de jefe de gabinete, con facultades propias y delegadas por el presidente y sujeto a moción de censura parlamentaria, fue propuesta por diputados federales del PAN, PRD y PMC, y algunos del PRI y PVEM identificados con el grupo político del senador Beltrones.

La crítica central a estas propuestas es que la existencia de un gabinete “compuesto” (probable resultado de la negociación entre gobierno y distintos partidos políticos) podría dificultar la unidad de mando y la coordinación de las políticas públicas. Al ser ratificados por separado, el nombramiento de un secretario podría ser el resultado de la negociación con determinados partidos, otro nombramiento de una negociación diferente. Esto probablemente haría complicado y tardado el proceso. Si bien en Estados Unidos, el parámetro original del régimen presidencial, la Cámara de Senadores, ratifica los nombramientos presidenciales, podría argumentarse que debería llevarlo a cabo la Cámara de Diputados, como en los sistemas parlamentarios, pues representa a la población y posee las facultades de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, además de ser renovada cada tres años, el plazo que se propone para la revisión del convenio de coalición. Sin embargo, el equilibrio entre las dos cámaras es precisamente el razonamiento que se esgrime en el sistema presidencial.

Por otro lado, el convenio de coalición podría ser abandonado en cualquier momento por cualquiera de las partes, sin que ello pueda implicar la caída del gobierno y la convocatoria a elecciones (como sucedería en un sistema parlamentario), solamente su recomposición. Si bien habría un costo político, es difícil prever la estabilidad de estas coaliciones “formales”. También es poco probable que un titular del Ejecutivo acepte la noción de remoción de gabinete, un corolario a este esquema, pues se atentaría contra la esencia misma del régimen presidencial.

Las propuestas de gobierno de coalición no prosperaron en buena medida debido a que se identificaron con su principal impulsor en el Senado, ya que los diputados priistas del grupo del gobernador Peña Nieto no estaban dispuestos a otorgarle un logro político importante, que abonara a su posición como precandidato de su partido para las elecciones presidenciales de 2012.

Los tres mecanismos propuestos para favorecer la creación de mayorías legislativas e incrementar la gobernabilidad, la segunda vuelta presidencial (incluida por el presidente Calderón), la cláusula de gobernabilidad o la eliminación del tope a la sobre representación (sugerida por el gobernador Peña Nieto), y los gobiernos de coalición (impulsada por el senador Beltrones) fueron cuestionados desde las distintas posiciones políticas, y ninguno logró el apoyo necesario. El tema quedó fuera de la reforma política aprobada. Por otro lado, la reforma sí modificó la configuración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con la eliminación de una cláusula de gobernabilidad que otorgaba una mayoría absoluta de escaños al partido que obtenía una mayoría relativa de 35 por ciento de los votos. Se igualó a la legislación que aplica al Congreso federal, que establece que no puede haber más de 8 por ciento de diferencia entre votos obtenidos y diputados asignados.

La relección consecutiva de legisladores fue inicialmente propuesta tanto por el Ejecutivo como por el PRI, aunque no por el PRD. El Ejecutivo propuso un límite de hasta 12 años para ambas cámaras, y los priistas 9 años para diputados y 12 para senadores. Los argumentos a favor son su utilidad como mecanismo de rendición de cuentas, en donde el elector tiene la posibilidad de premiar o castigar al legislador con su voto, la profesionalización de los legisladores, quienes con el tiempo pueden adquirir mayor experiencia y conocimiento en áreas específicas de política pública, y ampliar el horizonte para abonar una relación de confianza, que permita ceder ahora, a cambio de apoyo en el futuro. En un sistema presidencial bipartidista sin partidos políticos con grandes diferencias ideológicas (en términos comparativos) como Estados Unidos, el vínculo directo con el electorado a través de la relección relaja la disciplina de partido, y da margen al Ejecutivo para negociar directamente con los congresistas, y permitir poder lograr mayorías legislativas bipartidistas.

En México la relección podría disminuir la disciplina de partido y aumentar la respuesta al elector, sin embargo, esto dependería del control que ejerzan los partidos sobre los recursos para las campañas, y de que se modifique la estructura de poder centralizada que opera en el Congreso mexicano, en donde los coordinadores de las bancadas y su arena de negociación, la Junta de Coordinación Política, concentra las decisiones. Por otro lado, un escenario de descentralización, en donde existan incentivos para actuar de manera independiente, podría dificultar la construcción de mayorías, con una muy difícil negociación entre actores con una dispersión político-ideológica más amplia. Existe el argumento de que la mayoría de los congresistas en posiciones clave ya traen experiencia y formación, ya sea por haber sido legisladores previamente (en otra cámara, a nivel local, en legislaturas anteriores), o haber tenido responsabilidades en la Administración Pública. En los institutos de estudio para el apoyo a la labor legislativa, así como en los cuerpos de asesores, parece ya haber un considerable grado de continuidad y preparación, el punto podría ser que si bien sujetos a la autoridad de los legisladores, se fortaleciera su profesionalización y objetividad.

La relección consecutiva introduce otras dos preocupaciones. Una es que la permanencia incrementa el incentivo para la formación de nexos más fuertes con grupos de interés y funcionarios públicos, creando “triángulos de hierro” que sometan a los legisladores a presiones y los hagan blanco de intentos de soborno. Esto reforzaría la idea de la necesidad de legislación que regule el cabildeo en el Congreso. Por otro lado, pueden llegar a presentarse tasas de relección demasiado altas. La ventaja del “incumbent” o “titular”, quien ocupa el asiento legislativo y goza de recursos y visibilidad que inhiben a los potenciales competidores.<sup>24</sup> Esto dependerá en buena medida del control que ejerza el partido, que podría, por ejemplo, retirarle su respaldo y nombrar a otro candidato, el cual contaría con los recursos y estructura para enfrentarlo.

Las encuestas señalan reticencia por parte de la ciudadanía a apoyar esta medida, aunque sin una buena comprensión de sus posibles efectos positivos, y sobre todo en cuanto al Ejecutivo.<sup>25</sup> Existen buenas razones de memoria histórica para ello, así como de desconfianza ante la mala imagen del Congreso.<sup>26</sup> Si uno de los objetivos declarados del intento reformista es disminuir el “descredito” de la clase política, el tema debe ser manejado prudentemente. Ampliar los plazos en el Congreso en vez de la relección nulifica el incentivo de procurar el vínculo con el electorado y la posible represalia por la falta de acuerdos.

En la propuesta de abril de 2011 del Senado, se contemplaba una relección consecutiva para los senadores (12 años en total) y dos para los diputados (9 años en total). Estos plazos parecen suficientes para reflejar experiencia, estando sujetos a la rendición de cuentas de los electores, sin excesiva disparidad en la potencial permanencia de legisladores de ambas cámaras. Sin embargo, no se establecía cómo se llevaría a cabo la relección entre los legisladores electos bajo el principio de representación proporcional, ya que el gran tamaño de las circunscripciones plurinominales dificulta el vínculo con el electorado, y el papel de los partidos políticos continuaría siendo determinante. Es difícil sustentar la impopular relección del presidente de la República, por lo que ningún partido político la sugirió. Por otro lado, el argumento de la continuidad de las políticas públicas locales es de peso considerable en los Ayuntamientos, encabezados por el presidente municipal, cuya relección fue sugerida por el PAN, y la propuesta de los senadores en abril de 2011 contemplaba que las legislaturas estatales decidirían sobre la relección consecutiva de diputados locales y los ayuntamientos. Sin embargo, como se ha señalado, legisladores del PRI de ambas cámaras se manifestaron en contra de estas medidas, por lo que no se incorporaron a la reforma política aprobada.

## **El tamaño del Congreso**

Los argumentos para la reducción del número de integrantes del Congreso son lograr mayor eficiencia en su funcionamiento y reducir gastos. En el caso de México, sin embargo, se ha señalado que el número de legisladores en relación a la cantidad de ciudadanos representados es el adecuado, en términos comparativos con otros países, y que el ahorro generado sería relativamente modesto, aunque probablemente dicha medida sería bien recibida para resarcir la imagen y reputación de la institución en el país. La reducción de los órganos legislativos fue parte de las propuestas del Ejecutivo y del PRI, aunque con diferendos en cuanto a su magnitud y la composición de las cámaras. El Ejecutivo hablaba de una reducción de 500 diputados actuales a 400, con 240 de mayoría relativa (probablemente con base en un cálculo de tamaño de distritos que harían competitivo al PAN en gran parte de ellos), y 160 de representación proporcional. El PRI, único partido con cobertura en todos los distritos electorales existentes, propuso que permanecieran los

300 distritos de mayoría relativa actuales, y se redujera a 100 los de representación proporcional. El PRD, con su importante pero concentrada base electoral en el centro y sur del país, y en apego a la defensa del principio de representatividad, sugirió un sistema completo de representación proporcional, con 400 electos en 32 circunscripciones estatales, 100 en una circunscripción nacional.

En cuanto a la Cámara de Senadores, tanto el presidente Calderón como el PRI propusieron la reducción de 128 a 96, el primero en 32 circunscripciones estatales con listas abiertas (que darían al elector la posibilidad de decidir los candidatos que reciben el voto, a diferencia del formato actual de “fórmulas” partidistas), y el segundo la eliminación de los 32 de representación proporcional (que se eligen en una sola circunscripción nacional). El PRD, de nuevo buscó el fortalecimiento de la representación proporcional, y favorecía tener a 96 electos en 32 circunscripciones estatales, y 32 en una nacional.

Tanto el Ejecutivo como los diputados priistas recurrieron al argumento de que los senadores de representación proporcional desvirtúan el origen del Senado como garante del pacto federal, aunque se dio un desacuerdo en torno a este punto con la dirigencia del PRI, presumiblemente por la reducción de puestos disponibles para distribuir entre los cuadros partidistas. La elección mediante fórmula, por otro lado, favorece a las fuertes estructuras estatales del PRI, por lo que era de esperar fuerte oposición a su modificación.

Finalmente, el tema de la disminución del número de integrantes del Congreso no se incluyó en la propuesta del Senado de abril de 2011, y quedó fuera de la reforma política aprobada en agosto de 2012. El tema, sin embargo, tiene ya algún tiempo en el ambiente político, ha sido planteado por varias iniciativas, y ha continuado en discusiones posteriores. Las reducciones más viables y mencionadas parecen ser las que relativamente trastocan menos la composición actual: la eliminación de 100 diputados de representación proporcional, y de los 32 senadores electos de la misma manera.

### **El umbral mínimo para los partidos políticos**

La importancia de los partidos políticos tiene que ver con la cantidad de votos que reciben (su representatividad) y su fuerza o debilidad en el esquema del régimen de partidos. Lo que comúnmente se hace es establecer un mínimo o umbral, por debajo del cual se considera que no deben tomarse en cuenta. Un umbral demasiado elevado puede llevar a omisiones significativas e inhibir la generación de nuevas opciones políticas, mientras un umbral demasiado bajo puede implicar incluir partidos irrelevantes.

Así, además del apoyo electoral, la importancia depende de la posición en la dimensión ideológica izquierda-centro-derecha, por lo que un partido con un 10% de la votación podría ser menos relevante que uno con el 5% de la misma, si éste último ocupa un lugar estratégico en dicha dimensión para aportar los escaños suficientes para formar una coalición que logre mayoría. Siguiendo esta lógica, el criterio de importancia es el número de escaños que logra obtener un partido, y la posibilidad de que éstos formen parte de coaliciones legislativas con posibilidades de obtener mayoría. Existe también la percepción de que, a mayor número de partidos, mayor dificultad para la negociación y el logro de acuerdos.

En México se ha argumentado que los partidos políticos pequeños no tienen suficiente representatividad real, que implican un considerable gasto para el erario (todos los partidos con registro reciben recursos públicos), y son manejados como negocio particular por algunos líderes, o son solamente escaparates para los intereses de grupos o individuos específicos. La propuesta del titular de Ejecutivo contemplaba aumentar el umbral de porcentaje mínimo para el registro condicionado de los partidos políticos, de 2% a 4% de la votación nacional.

La medida no fue bien recibida por los partidos políticos de oposición. Los partidos pequeños la rechazaron por la amenaza que significaba para su existencia, y los tres partidos grandes por la afrenta que podría representar para figuras políticas como el líder de izquierda Andrés Manuel López Obrador y la dirigente magisterial Elba Esther Gordillo, ambas ligadas a partidos minoritarios. Los partidos mayoritarios realizaban ya cálculos estratégicos para el establecimiento de alianzas en los comicios federales de 2012. Aun cuando en legislaturas previas solamente el PVEM había tenido los escaños suficientes para definir mayorías (en una posición de centro-derecha, con posibles alianzas con el PRI o el PAN), ninguna de las otras propuestas partidistas, ni la del Senado de abril de 2011, consideraba un aumento del umbral, por lo que fue desechada.

La iniciativa ciudadana plantea la posibilidad de que sean introducidas en la agenda legislativa preocupaciones de la ciudadanía que no están contempladas por los legisladores, los congresos estatales o el presidente. Aunque implica dificultades como la capacidad para su elaboración y promoción, y su inclusión en la agenda no garantiza su aprobación, constituye un importante estímulo para la organización de sectores de la sociedad, con la posibilidad de que se escuche y atienda su voz.

La medida estaba considerada en las propuestas iniciales de Calderón y del PRD, y contó con suficiente apoyo en las negociaciones en el Senado, para formar parte de la propuesta de abril de 2011, que contemplaba que un grupo de ciudadanos pudiera presentar una iniciativa de ley, si se contaba con el apoyo del 0.25% de la lista nominal de electores, aproximadamente 200 000 electores. En las discusiones posteriores se redujo este porcentaje, y en la reforma aprobada en agosto de 2012 quedó en .013% de la lista nominal, alrededor de 104 000 electores. Es probable que aun si no se logra este requisito, pero existe considerable apoyo, esto constituya un incentivo para que legisladores o grupos de legisladores las adopten y promuevan.

Mecanismos de democracia directa como el referéndum y el plebiscito, son utilizados en las democracias modernas (generalmente con relativa poca frecuencia) para sustentar la legitimidad de decisiones de gran relevancia e impacto. Conllevan un potencial riesgo de abuso, pues pueden convertirse en instrumento de manipulación y confrontación, pero pueden constituir también una salida satisfactoria ante dilemas o estancamientos políticos.

El referéndum y el plebiscito formaron parte de las propuestas de reforma del Ejecutivo, el PRD y el PRI. La de abril de 2011 del Senado incorporó la figura de consulta popular, que permitía someter a la consideración directa de los electores asuntos de relevancia nacional, promovidos por un grupo de ciudadanos (2 por ciento de la lista nominal de electores, aproximadamente 1 600 000 electores), el titular del Ejecutivo, o alguna de las dos Cámaras del Congreso. La pregunta de consulta debía ser sometida a "verificación constitucional" ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y luego votada en ambas Cámaras. Su resultado solamente sería vinculatorio si la votación total corresponde al menos a la mitad más uno del listado nominal de electores. Quedará fuera de la posibilidad de este ejercicio los temas relacionados con los derechos humanos, materia electoral, ingresos y egresos del Estado, seguridad nacional, y organización y funcionamiento de las fuerzas armadas. Se excluye también realizar consultas populares sobre los fundamentos de la República (representativa, democrática, federal).

Todos estos elementos fueron incluidos en la versión final de reforma aprobada. La consulta popular es convocada por el Congreso a petición del presidente, el 2 por ciento de la lista nominal de electores (casi 1.6 millones), o el 33 por ciento de los diputados o senadores, y aprobada por mayoría en el Legislativo. Tras un intenso debate en la Cámara de Diputados, prevaleció la propuesta senatorial de que la consulta se llevara a cabo el mismo día de la jornada electoral, y el resultado es vinculatorio si participa al menos el 40 por ciento de la lista nominal de electores. Esto incrementa sustancialmente las posibilidades de que así sea, pues este umbral se ha alcanzado en todas las elecciones federales recientes. Sin embargo, para que una propuesta ciudadana alcance los 1.6 millones de electores de apoyo, se requerirá una intensa labor de articulación social. Esto constituye un importante incentivo para la movilización y organización ciudadanas. Por otro lado, aparentemente se han puesto tantos candados al proceso, que difícilmente podría prestarse a los excesos. El hecho de que empaten con las elecciones federales les dará visibilidad y resonancia, con buenas posibilidades de que su resultado sea vinculatorio.

La iniciativa preferente es una técnica de decisión que busca romper la posible parálisis legislativa, al permitir al Ejecutivo enviar iniciativas de ley al Congreso, que deben ser consideradas durante el periodo legislativo en curso. La disposición permite evitar que las iniciativas languidezcan en la "congeladora" o inactividad legislativa, y se dé mayor fluidez a la relación entre los dos poderes. La desventaja es que pasa por encima del Legislativo, vulnerando sus atribuciones. Pero al establecer prioridades presidenciales y requerir la acción de las cámaras, puede contribuir significativamente a la efectividad gubernamental.

La propuesta del presidente Calderón incluía hasta dos iniciativas preferentes para el Ejecutivo al inicio de cada periodo ordinario legislativo, que entrarían en vigor si el Congreso no se manifiesta en torno a ellas para el final del periodo (afirmativa ficta, aceptación de hecho), y además la posibilidad de recurrir a un referéndum si la iniciativa implicaba una reforma constitucional, excepto en las áreas fiscal, electoral, presupuestal y de seguridad nacional y fuerzas armadas. El PRI no



lo planteó, pero la propuesta original del PRD otorgaba una iniciativa preferente tanto al Ejecutivo, como a los grupos parlamentarios y a la ciudadanía, sin afirmativa ficta y con salvedades en temas similares.

La propuesta del Senado de abril de 2011 incluyó hasta dos iniciativas preferentes solamente para el titular del Ejecutivo, en cada periodo ordinario de sesiones del Congreso. Deberán ser dictaminadas en un plazo de 30 días, y en caso de que no suceda esto, la iniciativa se convertirá en el primer asunto a ser discutido y votado en el pleno de la Cámara a la que sea enviada, pero sin el principio de la afirmativa ficta ni la facultad para reformas constitucionales. Está contemplada tal cual en la reforma política de agosto de 2012.

La reforma política de agosto de 2012 incluyó a los elementos de la propuesta senatorial, en cuanto al procedimiento a seguir en caso de ausencia definitiva del titular del Ejecutivo. Será sucedido provisionalmente por el secretario de Gobernación, quien no podrá remover a los miembros del gabinete, en tanto el Congreso designa por mayoría absoluta y en escrutinio secreto a un interino (si la falta ocurre en los primeros dos años del periodo de gobierno) que tendrá diez días para convocar a la elección presidencial. En los cuatro últimos años del periodo, el Congreso nombrará por mayoría absoluta a un presidente Interino que concluirá el mandato. Si una vez que concluya un periodo presidencial no se ha validado la elección del próximo, el presidente del Senado asume la titularidad del Ejecutivo de manera provisional, en tanto lo hace uno interino.



Se establece también que, si el presidente electo no puede tomar posesión ante el Congreso, lo puede hacer ante la Comisión Permanente o las Mesas Directivas del mismo, y si tampoco fuera posible, ante el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El ciudadano que haya ocupado la presidencia, ya sea en carácter provisional, interino, sustituto o electo popularmente, en ningún podrá volver a ejercer dicho cargo. Esto ratifica la desconfianza histórica a la reelección del Ejecutivo federal, aunque también evita que intervenga una parte interesada en dicha posición en el proceso sucesorio.

Esas medidas cubren lagunas legales en la Constitución y buscan dar certidumbre al proceso sucesorio, y prevén escenarios que claramente tuvieron como referencia a los acontecimientos tras la elección presidencial de 2006, cuestionada por el candidato perdedor Andrés Manuel López Obrador y sus partidarios. Una de las críticas a este procedimiento se refiere a la sustitución del presidente por el secretario de Gobernación, quien es nombrado por el mismo titular del Ejecutivo y no cuenta con la ratificación del Senado, lo cual daría mayor sustento legítimo a su posición como potencial (si bien temporal) sucesor.

La reforma política contempla también la ratificación por parte del Senado, a propuesta del Ejecutivo, de los titulares de la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Reguladora de Energía, y la Comisión Federal de Telecomunicaciones, con periodos escalonados. Este elemento fue impulsado desde la Cámara de Senadores, con la idea de generar corresponsabilidad entre poderes y favorecer su independencia.

La reforma política fue resultado de un prolongado proceso de negociación, en el que los distintos actores políticos involucrados asumieron posiciones de acuerdo a sus incentivos e intereses. El punto de partida ha sido la idea de que en un nuevo contexto político más plural se requieren mecanismos institucionales para mejorar las posibilidades de construir mayorías en el Congreso y lograr la aprobación de reformas y hacer más eficiente la labor gubernamental. Con el apoyo del Ejecutivo logró posicionarse de manera prominente en la agenda legislativa, y llevó a un amplio y difundido debate sobre el tema.

La negociación para la aprobación de la reforma política parece sugerir, que el margen para realizar cambios al sistema presidencial no es tan amplio, aunque tampoco inexistente. La creación de la figura de “jefe de gabinete” dividiría el ejercicio del Poder Ejecutivo, y aun si fuera del mismo partido, generaría recelo y rivalidad con la presidencia. La lógica del “gobierno de coalición” sería difícil de sostener, pues no habría garantía real para que se sostengan las coaliciones, lo cual se acrecentaría con la adopción de medidas como la relección, la cual probablemente tendría un efecto sobre la disciplina de los partidos políticos. La segunda vuelta presidencial en un régimen con tres grandes partidos políticos acentúa la amenaza de exclusión para alguno de ellos, y dificulta su adopción.

Eliminar límites a la sobrerrepresentación o incorporar cláusulas de gobernabilidad se interpretan como atentados contra principios de representatividad y son difíciles de justificar. Elevar el umbral mínimo de votación es resistido por partidos pequeños, cobijados por sus alianzas con partidos mayoritarios, aunque una fractura en estas alianzas podría hacerlo factible. Por otro lado, el objetivo de favorecer la creación de mayorías legislativas abona a la gobernabilidad, pero las reformas constitucionales requieren una mayoría calificada de dos tercios, y el régimen de partidos, con tres fuerzas principales, hace inevitable la necesidad de negociación para grandes transformaciones.

Como sucede en todo proceso legislativo, el momento en que se presenta una iniciativa (timing) es un factor importante para sus posibilidades de ser aprobada. La propuesta del presidente Calderón se dio unos meses después de las elecciones legislativas federales intermedias de 2009, y el margen de tiempo no fue suficiente para evitar que se vinculara con la elección presidencial de 2012. En el PRI, cuyo apoyo era pieza fundamental para la reforma, había ya una división entre grupos que respaldaban a quienes se perfilaban como precandidatos presidenciales. La propuesta inicial tuvo modificaciones a su paso por el Senado, pero subsistieron elementos considerados como centrales. El hecho de que la versión senatorial de la reforma se identificara con el líder de ese cuerpo legislativo, precandidato priista a la presidencia, implicó resistencia por parte del grupo afín a otro precandidato priista, el gobernador del Estado de México, en particular en la Cámara de Diputados. Las divisiones y resistencias al interior del PRI dificultaron las negociaciones, y llevaron a dejar fuera elementos como la relección legislativa consecutiva.

Esta experiencia sugiere que la disposición de los partidos políticos para cooperar en reformas político-electorales puede ser mayor en los primeros tres años del periodo presidencial, antes de las elecciones federales intermedias, cuando los potenciales precandidatos presidenciales de todos los partidos, presumiblemente aun no tendrían la fuerza suficiente para oponerse a modificaciones para el siguiente periodo de gobierno. El ejercicio muestra también que la entrada en vigor de reformas en forma escalonada, y en periodos posteriores al inmediato, evita afectar intereses partidistas y de potenciales candidatos en el corto plazo, volviéndolas más aceptables. En posibles propuestas de reforma posterior, habría que considerar los tiempos legislativos y un calendario de implementación, como elementos clave para una estrategia de aprobación.

Los cambios contenidos en la reforma política aprobada en agosto de 2012 son avances importantes, resultado de un intenso y abierto debate. La experiencia permite reflexionar sobre posibles futuras modificaciones, que tendrían mayores probabilidades de concretarse si se negocian en los primeros años del periodo presidencial, y con una implementación gradual en posteriores elecciones y ciclos gubernamentales.

## Por qué se Atoró otra vez la Reforma Política del Distrito Federal

Aminadab Pérez Franco<sup>1</sup>

La pretensión de concretar una reforma política para el Distrito Federal que diera paso Análamente a un gobierno propio y democrático para la capital de la República Mexicana parece esfumarse una vez más. Lo anterior, no sólo como consecuencia de las recurrentes diferencias de criterio entre los diputados federales y los senadores en el Congreso de la Unión; o de la peregrina idea de erigir una Asamblea Constituyente con diputados electos, designados y ex officio, cual anacrónica Junta de Notables; como tampoco, por las cuestiones financieras que tanto han preocupado a los gobernantes capitalinos desde 1997.

La verdad es que la enésima intentona de reforma política del Distrito Federal, cuya discusión fue pospuesta por la Cámara de Diputados, pareciera condenada al fracaso por la simple razón de que los legisladores de todos los partidos no han acertado aún a definir y acordar una organización política democrática para la capital, puesto que siguen atrapados en ópticas y criterios acordes a sus intereses políticos y que resultan bastante ajenos a las necesidades de los habitantes de la ciudad de México -entendida desde una perspectiva metropolitana- y a las realidades de la operación de los servicios públicos y del desarrollo de la estructura e infraestructura urbana de manera coordinada y coherente.

La democratización del Distrito Federal y la creación de una organización política que permita la recuperación de los derechos políticos de sus habitantes, ha sido por décadas, una lucha constante de muchos ciudadanos y de la oposición política en la capital; sin embargo, la reforma política no se limita en este caso al derecho a votar y ser votado; supone además la creación de estructuras de gobierno no sólo democráticas de origen y genuinamente representativas, sino también capaces de atender y resolver las demandas y exigencias de la población de la ciudad.

Es fundamental reconocer que la reforma política del Distrito Federal no sólo es cuestión de derechos políticos y de la pretendida ampliación los espacios de gobierno, de representación y de participación; es asunto de gestión, de eficiencia, de equilibrio y responsabilidad que deriven de una clara definición del tipo de organización política y del modelo de gobierno requerido por una metrópoli de estas características, la cual no está garantizada con la mera posibilidad de que se promulgue una Constitución propia y que su contenido sea determinado de manera íntegra por el Órgano Legislativo local.

Cabe recordar que a partir de 1997 se eligió mediante el voto directo al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y desde el 2000 a los jefes delegacionales; que desde 1988 se votaron los asambleístas quienes en 1996 se convirtieron en diputados locales; que en 1995 se eligieron consejeros ciudadanos que acabarían siendo institucionalizados en 2002; no obstante estos avances relativos a la elección directa de los gobernantes y representantes, la definición del orden político local, estipulada en la reforma política aprobada en 1996, estableció -desde la perspectiva de preservar un régimen político de excepción para la capital de la República-, un orden de gobierno profundamente antidemocrático, carente de equilibrios y que erigió a un Órgano de Gobierno que acumula poderes que envidiaría cualquier gobernador estatal y más de algún ejercicio presidencialista del pasado autoritario.



1 Pérez Franco, Aminadab. Por qué se atoró otra vez la reforma política del Distrito Federal. En: Revista Bien Común. Año XXI. No. 243, junio del 2015. Págs. 50-56

Desde nuestra perspectiva, una verdadera reforma política de carácter democrático para el Distrito Federal debería resolver cuatro asuntos fundamentales: ***Que cesen las facultades señaladas a los Poderes Federales respecto al Distrito Federal.***

***Que se constituya un orden democrático interno que cuente no sólo con legitimidad democrática de origen, sino también con pesos y contrapesos que eviten el ejercicio autoritario*** registrado durante los últimos 18 años y que opere con márgenes de gobernabilidad suficientes.

Que se redistribuyan de manera equitativa las facultades para el cobro de impuestos locales y la distribución de las participaciones que actualmente monopoliza el Órgano de Gobierno.

Que se sienten las bases para la existencia de los mecanismos, organismos o entidades de coordinación y gestión metropolitana necesarios para la operación eficiente y eficaz de los servicios públicos y el desarrollo coherente de la infraestructura y sistemas urbanos de una aglomeración humana que se aproxima a los 25 millones de habitantes.

Sobre el primero de estos puntos, la iniciativa de reforma política aprobada en el Senado y cuya discusión fue desechada en la Cámara de Diputados, indudablemente atiende a las exigencias hechas por los gobiernos perredistas desde 1997: Que se promulgue una Constitución local y que la Asamblea Legislativa pase a ser un Órgano con capacidad plena de autorregulación, quedando bajo su responsabilidad el contenido de tal Constitución.

Que el Ejecutivo local tenga plena capacidad para nombrar a los funcionarios locales, incluidos los mandos de los cuerpos de seguridad, prevaleciendo sólo la disposición aplicable del II Párrafo de la Fracción VII del Artículo 15 constitucional, que permite al Presidente de la República destituir al funcionario al mando de la seguridad pública de la capital, como ocurrió en el recordado caso en que Vicente Fox destituyó a Marcelo Ebrard tras el linchamiento de agentes federales en Tláhuac.

Y el aspecto más deseado por los perredistas: que la Asamblea apruebe los montos de endeudamiento para la capital, sin intervención del Congreso de la Unión, no obstante se incluye una disposición un tanto ambigua en la nueva redacción del 122 constitucional que pudiera establecer un mecanismo de control de la Cámara de Diputados: “La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.”

Al respecto, podemos decir que la minuta de la reforma política detenida en San Lázaro cumple con todas las exigencias históricas del perredismo capitalino. En estas condiciones, sus cúpulas seguramente lamentarán el que no se haya logrado que la Asamblea Legislativa definiera el orden político local, justamente porque en las condiciones actuales, esa capacidad significa que tales decisiones seguramente se harían desde una perspectiva unilateral y autoritaria.

### **La preservación del poder como aspecto central de la reforma**

El segundo punto de la reforma política del Distrito Federal, el que tiene que ver con desmontar el orden antidemocrático vigente en la capital, no se resuelve desde nuestra perspectiva en el contenido de la minuta. Al respecto, sólo tenemos la promesa de que, en un futuro, la Asamblea Legislativa podrá reformar la Constitución local y que, teóricamente, podría implantar ese orden democrático; pero, si atendemos a los antecedentes, también podría -y ello es quizá lo más probable- preservar el orden antidemocrático so pretexto de que la ciudad de México mantendría su naturaleza jurídica de excepción, lo cual justificaría pautas de orden político y estructuras de gobierno que no necesariamente corresponderían a una lógica democrática.

Si recordamos una malograda reforma que estuvo vigente pero que nunca se aplicó, el entonces regente priista Manuel Camacho Solís logró que se aprobara un proyecto de orden político que estableció una suerte de régimen parlamentario para la capital, con el cual se negaba la elección directa de Jefe de Gobierno y que estipulaba la titularidad del gobierno de la capital para un diputado del partido más votado en la Asamblea de Representantes.

En el mismo sentido, otra realidad a considerar es que los actuales gobernantes perredistas ya se acostumbraron a ejercer el poder en la ciudad desde una lógica autoritaria. Es difícil imagi-

nar que mañana serán los transformadores de la organización política del Distrito Federal quienes hoy justifican la acumulación de facultades en el Jefe de Gobierno, aquellos que como diputados locales no han permitido que la Asamblea Legislativa se erija como un contrapeso al Órgano de Gobierno, o los mismos que no se han preocupado de que las delegaciones funcionen conforme a criterios de autonomía y subsidiariedad o de quienes han ejercido muy cómodos el mando de ellas encabezando un gobierno unipersonal.

Un orden democrático en el Distrito Federal tendría que contemplar los siguientes aspectos que no quedan ni mucho menos claros en el proyecto de reforma aprobado por los senadores.

Debe terminar la acumulación excesiva de facultades en el Jefe de Gobierno que, en los hechos, ejerce las atribuciones y dispone de los recursos presupuestales que en los estados de la República corresponden al gobernador, los alcaldes, los cabildos, sin olvidar algunas otras que corresponden los Congresos locales.

Debe terminar el sometimiento de la Asamblea Legislativa que lleva 18 años de actuar conforme a los designios del Jefe de Gobierno, fundamentalmente por la conformación artificial de mayorías absolutas del partido gobernante que no corresponden a la pluralidad de la sociedad capitalina. Basta con repasar la cronología de los debates y de las votaciones en la Asamblea para constatar que casi no hay voces críticas ni decisiones contrarias a los designios del Jefe de Gobierno en la mayoría y se acallan las expresiones críticas de la oposición en su seno.

Debe establecerse en la ciudad un tercer orden de gobierno en las actuales delegaciones. Ello supone, en primer lugar, la creación de gobiernos de carácter colegiado; posteriormente, precisar cuáles son sus atribuciones de gobierno y; Análmente, garantizarles el derecho a tener fuentes financieras propias: el acceso a participaciones federales, el cobro del impuesto predial y de las tarifas por prestación de servicios públicos, así como los derechos por licencias aplicables a la construcción, remodelación y operación de la propiedad inmueble.

Al revisar la minuta aprobada por los senadores, queda de manifiesto que se soslayan de fondo estos tres aspectos, lo cual significa que una eventual aprobación de la Constitución de la Ciudad de México en estas condiciones, difícilmente se tocarían el poder político y el económico acumulados actualmente por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La nueva redacción del Artículo 122 constitucional propuesta en la minuta, parecería indicar lo contrario, pero en realidad abre paso a que “en ejercicio de su autonomía”, la organización política vigente permanezca en sus términos. Subrayamos sólo el contenido de unas cuantas de sus disposiciones que dejan en claro esta posibilidad: “Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa...”

“La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo.” Y estos renglones son lo único que la Constitución federal señalaría respecto al marco de atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno si se llegara a aprobar la minuta. Pareciera olvidarse que como la naturaleza jurídica del DF sigue siendo de excepción, puesto que no se erige a la Ciudad de México como un nuevo estado de la Federación, pues se subraya que es una entidad federativa, la definición de sus facultades debería ser expresa, pues no le sería aplicable la disposición para los estados que tienen reservadas todas las atribuciones de gobierno que no estén expresamente señaladas a la Federación.

“El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local. Esta es la primera de un largo listado de disposiciones que desde nuestra perspectiva resultan limitativas y restrictivas para este ámbito administrativo, contrarias a una visión de gobierno autónoma y subsidiaria y que, desde luego no hace mención a que las Alcaldías asuman atribuciones como las que el Artículo 115 constitucional señala a los municipios. El hecho es que el contenido de la minuta no constituye un tercer orden de gobierno en la ciudad de México.

Consideramos que estas y otras de las disposiciones contenidas en la minuta permitirían que la eventual Constitución Política de la Ciudad de México podría definir un “régimen interior de gobierno republicano, representativo, democrático y laico” pero igualmente autoritario y centralizado

en la medida que puede ratificar el excesivo marco de facultades y atribuciones que actualmente ejerce el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que puede reproducir el modelo financiero que otorga todas las facultades de la hacienda pública local y el derecho virtualmente único de recibir participaciones al Jefe de Gobierno, que puede mantener las fórmulas que aseguran la conformación de mayorías artificiales en la Asamblea Legislativa y, finalmente, que puede definir el marco de atribuciones de las futuras Alcaldías desde una perspectiva administrativa, sin dar origen a un tercer orden de gobierno semejante al municipal que existe en el resto del país.

### **Una reestructuración financiera ausente**

Otro aspecto controversial de la minuta es que, en los hechos, se mantendría la centralización de la hacienda pública de la Ciudad de México en manos del Jefe de Gobierno. Es fundamental decir que, en la actualidad, el Órgano de Gobierno del Distrito Federal acumula todas las fuentes de financiamiento que en los estados de la República corresponden a los gobiernos estatales y municipales, es decir, en la capital, el Jefe de Gobierno recibe las participaciones federales que en el resto de entidades corresponden al Gobierno del estado y a los ayuntamientos; cobra los impuestos y derechos que en los estados corresponden a los municipios y; por si fuera poco, goza del privilegio de que la Federación le pague los servicios de educación básica y media básica que en el resto del país le cuestan a los gobiernos estatales y que, como bien sabemos, desquician continuamente sus finanzas.

Durante muchos años, se ha insistido en la necesidad de revisar las fórmulas de distribución de los recursos tributarios nacionales contenidas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Es evidente que las finanzas públicas de la ciudad de México quedarían en bancarrota si por una parte las Alcaldías ejercieran las facultades fiscales que el 115 constitucional señala a los municipios y por la otra el gobierno local pagara los sueldos de los maestros de los niveles básico y medio básico, como lo hacen todos los gobernadores del país. Pero la solución en este caso debería ser la reforma hacendaria desde una perspectiva federalista y no condenar a las Alcaldías de la ciudad de México a sacrificar su derecho a obtener recursos propios y obtener las participaciones que les corresponderían como orden de gobierno, tan sólo para mantener el enorme caudal de ingresos de los que hoy disfruta el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En varias disposiciones respecto a las Alcaldías se anota con total rigurosidad que el acceso a recursos queda “Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México”. Lo anterior, se debe interpretar no como el derecho de las mismas a tener fuentes de ingresos garantizadas, sino a que tienen primacía las erogaciones que disponga para sí mismo el Jefe de Gobierno.

Y hay una disposición del proyecto de nuevo Artículo 122 constitucional que confirma ese criterio. “d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.”

Ningún municipio del país está sujeto a que la respectiva Constitución Política Estatal establezca los criterios y fórmulas para que se les asigne presupuesto. Todos los municipios tienen el irrestricto derecho a recibir los porcentajes que establece el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sin que pueda existir injerencia del gobernador o del congreso local para redefinirlos ni para regatearlos. Tampoco está en duda el derecho de los municipios a cobrar el impuesto predial, las tarifas por la prestación de servicios municipales, ni los derechos derivados por multas, permisos, licencias o los originados en la construcción de inmuebles. Pero como en el Distrito Federal estos ingresos siempre los ha ejercido el gobierno central y sus herederos, hay una enorme resistencia a emprender una reestructuración fiscal y la consiguiente redistribución de facultades y atribuciones de gobierno, porque es más fácil reproducir la hipertrofia ancestral del modelo centralizado de administración a analizar realmente cual es el modelo idóneo para financiar los costos de los servicios públicos y el desarrollo de la infraestructura urbana de la ciudad con la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno.

Cabe decir también, que el temor a tocar este aspecto fundamental tampoco es ajeno a la posibilidad de que los gobiernos estatales y municipales del país exigieran eventualmente la reforma de los criterios de distribución de los recursos tributarios, porque sería injusto que a la Ciudad

de México se le brindara un esquema equitativo y suficiente, a costa de mantener la situación injusta e inequitativa a los que están sometidos los gobiernos locales y la situación de privilegio que la Federación se reservó al manejar casi el 80 por ciento de todos los recursos tributarios nacionales.

El ejercicio financiero de los gobiernos del país es un tema urgente de la agenda política nacional, porque en el manejo de recursos en estados y municipios urge también como en la capital, adoptar criterios de responsabilidad, transparencia, eficiencia y suficiencia. Quizá por ello y también para asegurar la posición financiera preponderante del Jefe de Gobierno en la actualidad, la minuta de reforma política se cuida de no abrir la caja de pandora del federalismo hacendario y mantiene los privilegios financieros y presupuestales de que hoy disfruta el gobierno capitalino.

### **La gestión metropolitana: lo más urgente que menos importa**

En último término, consideramos que la minuta del Senado de la República sobre la reforma política del Distrito Federal no resuelve la ancestral carencia de la coordinación y gestión metropolitana. Esta omisión es particularmente grave, porque la cuestión toral de la calidad de vida en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, que incluye al actual Distrito Federal y a los municipios conurbados de los estados de México e Hidalgo, pasa por la creación de mecanismos, organismos o convenios de coordinación y gestión que deben no solo ser innovadores, sino capaces de asumir la administración y desarrollo de la infraestructura urbana y la operación de los sistemas de servicios públicos.



Históricamente, el obstáculo mayor para lograr la coordinación metropolitana ha sido la falta de bases constitucionales que permitan la concurrencia de los distintos órdenes de gobierno en convenios que permitan la creación de instituciones de coordinación y gestión. Lo anterior ha sido prácticamente imposible cuando tenemos dos entidades federativas de naturaleza política distinta y cuyas facultades no se equiparan, como es el caso del Distrito Federal respecto a los estados circunvecinos; la Fracción VI del Artículo 115 constitucional mandata que “la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros (urbanos) con apego a la ley fe-



deral de la materia”. Sin embargo, ni la Constitución ni la ley secundaria han llegado a fundamentar la creación de instancias como autoridades, sistemas intermunicipales o interurbanos, gerencias, coordinaciones u otros semejantes, desde la perspectiva de entender que los mismos vendrían a ser el equivalente a un cuarto orden de gobierno que ejercería las atribuciones y recursos que les deleguen la Federación, estados o municipios conforme al convenio respectivo. Muchos gobernantes, académicos y especialistas, siguen concibiendo a estos organismos como autoridades que se ubicarían “entre el estado y los municipios” y no como entes al servicio de todos los gobiernos que concurren en los convenios de gestión.

La minuta de la reforma política mantiene tal vacío como vemos en las siguientes disposiciones: Base B, Párrafo Segundo: “El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión” ... Base C: “La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión”.

En un futuro se prevé la existencia del denominado Consejo de Desarrollo Metropolitano, cuya noción remite a un cuerpo colegiado con representantes de los distintos gobiernos y sin una clara referencia de cuáles serían sus funciones y responsabilidades: “La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano.”

Un Consejo Metropolitano que tome determinaciones no es un órgano que defina cómo desarrollar la estructura vial y los sistemas de movilidad y transporte, no es un organismo que opere sistemas y cobre servicios, no es una gerencia que haga planeación y ejecute proyectos con visión de largo plazo, no es una autoridad que actúe ante situaciones de emergencia o en situaciones críticas de protección civil, no es un órgano que estructure políticas que propicien un futuro con equilibrio entre factores como la población, la producción, la urbanización y la sustentabilidad del medio. En sentido estricto, nada se prevé en la minuta respecto a cómo será la gestión metropolitana en la Ciudad de México del futuro, y no nos referimos a la nueva entidad que se instituye, sino a la Zona Metropolitana, a su población, a su estructura, a sus sistemas urbanos y a su calidad de vida.

### **Hasta cuándo habrá reforma**

La posposición de la discusión de la minuta de reforma política del Distrito Federal en la Cámara de Diputados equivale, al cierre de la actual Legislatura, a desechar su discusión. Si bien la Legislatura que iniciará en septiembre próximo podría concluir el trámite y dictaminar y votar la reforma, lo más probable es que se reabra la discusión por la controversia provocada por la conformación del Congreso Constituyente.

Pero aun ese tema coyuntural, no debiera ser cortina de humo para ocultar los problemas de fondo del proyecto. Sería necesario reiniciar el proceso desde la perspectiva de crear un orden democrático en la ciudad, de resolver su situación financiera y de sentar las bases de un modelo inédito de gestión metropolitana. Esa sí sería una reforma con perspectiva de mejorar las condiciones de vida de los capitalinos y de mejorar la calidad de la administración de la ciudad. Las urgencias políticas y la apertura de espacios de representación para los partidos no justifican una reforma que no genere un orden de gobierno eficaz.

# Comentarios sobre la Reforma Política de la Ciudad de México

Jaime Fernando Cárdenas Gracia<sup>1</sup>

## Descripción de la reforma

La reforma constitucional que modifica la naturaleza jurídico-política de la Ciudad de México se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 2016. Se reformaron 52 artículos constitucionales, la mayoría de ellos para cambiar la antigua denominación Distrito Federal por Ciudad de México o, para emplear el genérico, entidades federativas en lugar de estados, pero, por errores de técnica constitucional, hubo preceptos que mantienen la anterior designación de Distrito Federal (los artículos 26 apartado B, sexto párrafo; el artículo 73, fracción VIII, 2; el artículo 73, fracción VIII, 3; el artículo 73, fracción XXIX-W; el artículo 79 fracción IV; y el artículo 109, fracción III, párrafo sexto).

El Distrito Federal y los territorios federales fueron regulados por el Constituyente de Querétaro en el artículo 73, fracción VI de la Constitución de 1917 —aunque su origen en el México independiente se remonta a la Constitución de 1824 y desde entonces con diversas variantes—. En ese precepto se contempló que los habitantes del Distrito Federal serían gobernados por leyes emanadas del Congreso de la Unión que fungiría como Poder Legislativo local. Los ciudadanos residentes en el Distrito Federal contarían con un Poder Judicial encargado de la aplicación de las leyes locales, cuyos integrantes serían nombrados por el Congreso de la Unión. El Poder Ejecutivo se encomendaba a un gobernador nombrado y removido libremente por el presidente de la República. Sin embargo, se reconocía a los ciudadanos, la facultad de elegir a los miembros de los ayuntamientos de los municipios del Distrito Federal.

Las razones por las que, en 1917, el Distrito Federal no fue contemplado como estado fueron —al menos así ha sido explicado— de carácter militar y político. No se quiso un gobernador electo por los ciudadanos ni poderes electos por ellos, para que esas instancias elegidas no tuvieran el mando de la policía, ni de la guardia nacional y, mucho menos, de cualquier fuerza armada que pudiera oponerse a los poderes federales. Estaba reciente en la memoria de los constituyentes de Querétaro la sublevación de Victoriano Huerta contra el gobierno legítimo de Francisco I. Madero.

Desde 1917 se han producido distintas reformas que han incidido en la naturaleza jurídica de la ciudad de México. Éstas son las principales: a) en 1928 se establece constitucionalmente el Departamento del Distrito Federal, que privó al Distrito Federal de sus municipios, y se expidió la Ley Orgánica del Distrito Federal; b) en 1941, se promulga una segunda Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; c) en 1970, se promulgó una tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; d) en 1978 se promulga una nueva Ley Orgánica del Distrito Federal; e) a partir de 1988 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con miembros electos pero con facultades limitadas de carácter reglamentario; f) en 1993 se modifica la Constitución para redefinir al Distrito Federal e instituir la Asamblea Legislativa que ha funcionado desde 1994; g) en 1994 se promulga el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; h) en 1996, se reforma la Constitución para reconocer la elección ciudadana del jefe de gobierno —lo que ocurrió en 1997— y a partir del año 2000 de los jefes delegacionales, además de establecerse los consejos ciudadanos; i) en 2014 se modifica el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia político-electoral; y j) en 2016, se publica la reforma constitucional y política de la Ciudad de México para facultar la instalación de un Constituyente local.

Dentro de los preceptos que en 2016 se modificaron y que tienen trascendencia para este comentario, mencionamos a los siguientes: El artículo 44 que señala: La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

En el anterior artículo 44, se designaba al estado que se creara, en caso del traslado de los poderes federales a otro lugar, Estado del Valle de México, y se indicaba, que sus límites territoriales los asignaría el Congreso General. En la reforma constitucional de 2016, el nuevo estado se llamaría, en caso de traslado de los poderes federales a otro sitio, Ciudad de México y se compondría con el territorio que actualmente tiene.

<sup>1</sup> Cárdenas Gracia, Jaime Fernando. Comentarios sobre la reforma política de la Ciudad de México. En: Revista Mexicana de Derecho Constitucional. No. 36, enero-junio del 2017. Págs. 367-394

Sin embargo, el artículo más trascendente de la reforma, amén de lo que disponen sus artículos transitorios, es el 122. La norma modificada, comienza señalando que la Ciudad de México es una entidad federativa, pero no un Estado, que goza de autonomía y no de soberanía, en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

Su apartado A indica que el gobierno de la Ciudad está a cargo de los poderes locales —ya no órganos de gobierno— que establezca la Constitución de la Ciudad, la que se ajustará a la Constitución General de la República, y a las bases que prevé el propio artículo 122 de la carta magna.

La base I señala, como en parte lo dice el artículo 40 de la Constitución de la República, que la Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público se dividirá en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y, en repetición del artículo 49 constitucional, se precisa que no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

En materia de derechos humanos, se dispone expresamente que la Constitución de la Ciudad establecerá normas y garantías para el goce y protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución de la República. Esto es, se pueden incorporar nuevos derechos y garantías de protección a favor de los mismos, siempre y cuando no se invadan las competencias de la Federación.



La base II del artículo 122 determina que el ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la que se integrará en los términos que establezca la Constitución de la Ciudad. Las diputadas y diputados deberán cumplir con los requisitos que la Constitución establezca, y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

Se contempla una cláusula de sobrerrepresentación, que permite que un partido político tenga hasta 8% más de escaños. Esta cláusula no se aplica al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la

suma del porcentaje de su votación emitida más el 8%. En ningún caso —cláusula para impedir la excesiva subrepresentación— el porcentaje de representación de un partido podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiese recibido menos ocho puntos porcentuales.

En consonancia con la reforma constitucional electoral de 2014, se establece que los diputados podrán reelegirse hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación debe realizarse por el mismo partido o por un partido de la coalición que los haya postulado, salvo que hayan renunciado o perdido la militancia antes de la mitad de su mandato. Esta norma deja claramente en manos de las nomenclaturas de los partidos la decisión sobre la reelección de cualquier legislador local.

Sobre la reelección, nosotros pensamos, que sin establecer al mismo tiempo la revocación del mandato y fortalecer la democracia interna en los partidos, la institución conducirá a un mayor elitismo político de la vida política de la Ciudad. No obstante, será decisión de la Asamblea Constituyente de la Ciudad determinar cuántos mandatos podrán permitirse.

La Constitución Política de la Ciudad debe garantizar a todos los grupos parlamentarios el acceso a los órganos de gobierno del Congreso local y, a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos.

En cuanto a las reformas a la Constitución de la Ciudad, se indica que éstas corresponden al futuro Congreso local, por aprobación de las 2/3 partes de los diputados presentes. Se excluye a las futuras alcaldías del proceso de reforma constitucional local, y no existe mención a la participación de los ciudadanos en la aprobación de las modificaciones constitucionales locales mediante el referéndum.

A la legislatura local corresponderá anualmente la aprobación de la cuenta pública del año anterior —el local debe enviarla a más tardar el 30 de abril del año siguiente—, por conducto de la entidad de fiscalización, que será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización tendrán carácter público y su titular será electo por las 2/3 partes de los diputados presentes por un periodo no menor a siete años. El auditor superior debe contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

Como en otros trabajos hemos indicado, el órgano de fiscalización externa debiera ser autónomo y su titular electo por los ciudadanos. Además de contar con suficientes atribuciones para combatir la corrupción.

La base III indica que el titular del Poder Ejecutivo se denominará jefe de gobierno de la Ciudad y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad. No puede durar en el encargo más de seis años. Se indica que quien haya ocupado ese cargo con anterioridad, con esa denominación u otra, puede volver a ocuparlo. La Constitución de la Ciudad debe contemplar las facultades del jefe de gobierno y los requisitos que deben reunir los aspirantes al cargo.

El Poder Judicial local se encuentra contemplado en la base IV del artículo 122 de la carta magna. Se anota que el Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, en el Consejo de la Judicatura, en los juzgados y tribunales que establezca la Constitución de la Ciudad, la que debe garantizar la independencia de magistrados y jueces. Las leyes locales establecerán las condiciones de ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el Poder Judicial.

Los magistrados del Tribunal Superior deben reunir como mínimo los requisitos que se exigen en las fracciones I a V del artículo 95 para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Están impedidos para ser magistrados, los secretarios del gobierno de la ciudad, el procurador y los integrantes del Poder Judicial local, a menos que se hayan separado del cargo durante el año previo al día de la designación.

Se estipula que los magistrados durarán en el encargo el tiempo que establezca la Constitución y podrán ser reelectos. Si esta última hipótesis se verifica, serán inamovibles hasta la edad de jubilación que disponga la Constitución de la Ciudad y las leyes —a menos que incurran en las responsabilidades que establece la Constitución General, la Constitución de la Ciudad y las leyes—. Los magistrados percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá

ser disminuida durante su encargo.

La base V señala que la administración pública de la Ciudad será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, lo que incluye los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la administración pública centralizada también tendrá carácter unitario. La hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.

Según la base V, el presupuesto de egresos lo aprueba la Legislatura y el régimen de remuneraciones debe sujetarse a lo previsto en el artículo 127 de la Constitución. Todos los poderes y órganos autónomos deben incluir tabuladores desglosados de los servidores públicos en el proyecto presupuestal respectivo.

La Ciudad de México tiene competencia para establecer contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y las derivadas de la prestación de los servicios públicos de la Ciudad. Las leyes de la Ciudad no pueden establecer, en consonancia con el artículo 13 de la Constitución General de la República, exenciones o subsidios a favor de institución o persona alguna. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.

El jefe de gobierno propone al Ejecutivo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones de la propiedad inmobiliaria.

La base VI señala que la Constitución local se ocupará de la división territorial de la Ciudad de México, así como el número, la denominación y los límites de las demarcaciones territoriales—hasta después de la elección del 2018 entrarían en vigor las nuevas demarcaciones según dispone el artículo cuarto transitorio de la reforma—. El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad estará a cargo de las alcaldías. La legislatura local aprueba su presupuesto y éstas lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución local.

Las alcaldías, en cuanto a su integración, organización administrativa y facultades, se rigen por los siguientes principios: las alcaldías se integran por el alcalde y el Concejo. Ambos se eligen mediante el voto ciudadano para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se eligen por planillas de entre siete y diez candidatos. En ningún caso, el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de 60% por el primer principio y 40% por el segundo. Ningún partido o coalición podrá contar con más del 60% de los concejales; la Constitución de la Ciudad deberá establecer la elección consecutiva para el cargo de alcalde y los concejales, por un periodo adicional. La postulación debe realizarse por el mismo partido o coalición que los hubiesen postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato; la administración pública corresponde a los alcaldes; el Concejo aprueba el proyecto de presupuesto que se envía al jefe de gobierno para que éste lo remita al Congreso local para su aprobación; los concejos están facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, además de controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación; el proyecto de presupuesto de las alcaldías debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución; el presupuesto de las demarcaciones territoriales será asignado en proporción a los términos que prevea la ley local; a las alcaldías les corresponderán al menos, los montos de las participaciones federales, impuestos locales e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo; las alcaldías no pueden contraer directa o indirectamente deuda, e los alcaldes y concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución de la Ciudad.

La base VII indica que la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que dicha Constitución prevé para las entidades federativas.

En la base VIII se atiende al Tribunal de Justicia Administrativa, el que estará dotado de autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Este Tribunal sustituye al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y los particulares; imponer, en los términos que establezca la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares

que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.

En cuanto al nombramiento de los magistrados, la reforma constitucional, indica que la ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de los magistrados.

En el caso de las responsabilidades de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, conoce de ellas el Consejo de la Judicatura Local, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la entidad superior de fiscalización.

La base IX del 122 constitucional reformado, alude al tema electoral. Se establece que en esta materia deberán ajustarse a las reglas que fija la fracción IV del artículo 116 de la Constitución y las leyes generales correspondientes en la materia.

En la base X del artículo 122, se estipula que la Constitución Política garantizará que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

La base XI y última del artículo 122, establece que las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el artículo 123 constitucional y sus leyes reglamentarias.

El apartado B, del artículo 122 reformado se ocupa de las competencias que conservan los poderes federales en la Ciudad de México, lo que jurídicamente prueba que su nuevo estatus no corresponde a un estado sino a un híbrido jurídico comprendido en el genérico de “entidad federativa”. Así se señala lo siguiente: que el gobierno de la Ciudad, dado su carácter de capital de la República y sede de los poderes de la Unión, está obligado a garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de éstos; el Congreso de la Unión tiene competencia para expedir las leyes de coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad; la Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará el llamado “fondo de capitalidad” y las condiciones de su ejercicio; el jefe de gobierno tiene facultad para dirigir las instituciones de seguridad pública, en los términos de la Constitución y las leyes locales, así como para nombrar y remover libremente al funcionario público que ejerza el mando directo de la fuerza pública; sin embargo, en la Ciudad de México será aplicable lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 115 fracción VII de la Constitución y el Ejecutivo federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la policía por las causas graves que determine la Ley que expida el Congreso de la Unión, y los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

El apartado C del artículo 122 modificado, alude a la coordinación metropolitana. En ella intervienen la Federación, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales, y los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana. Esta coordinación, dice la reforma, es para prever los mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo urbano y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en los términos que emita el Congreso de la Unión a través de una ley.

Esa ley federal establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que le corresponde acordar acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, además de la seguridad pública.

La ley del Congreso de la Unión regulará la forma en la que se tomen las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, las que podrán comprender: delimitación de ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano; los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos, y la proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

El apartado C del artículo 122, impone una lógica constitucional invasiva con las atribuciones de la Ciudad de México, sobre todo si se toma en cuenta lo siguiente: que la Ciudad de México no tendrá la mayoría en el Consejo de Desarrollo Metropolitano; que las decisiones no se adoptarán en público y con transparencia; y que las lógicas de la Federación y del resto de los estados y municipios pueden ser totalmente opuestas a las de la Ciudad de México. El Consejo de Desarrollo Metropolitano se reviste como un órgano tecnocrático, carente de legitimidad democrática de origen, adoptará decisiones en la opacidad, bajo supuestos criterios técnicos que no serán consultados a los ciudadanos de la Ciudad ni a los del resto de las entidades federativas.

Finalmente, el apartado D, del artículo 122 reformado señala que las prohibiciones y limitaciones que la Constitución general establece para los estados se aplicarán a la Ciudad de México.

Otro artículo modificado muy importante para la Ciudad de México, es el artículo 135 de la carta magna, pues el Congreso local de la Ciudad de México será parte del Constituyente Permanente.

### **Criticas a la reforma política de la Ciudad**

La reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016 en el Diario Oficial de la Federación contiene muchas deficiencias, entre las que se enumeran: Limitación de la soberanía. El diseño de 60 diputados electos por los ciudadanos y 40 de designación (14 senadores, 14 diputados, 6 propuestos por el presidente más otros 6 propuestos por el jefe de gobierno), tiene su origen en la noción de Constitución mixta, del mundo antiguo y medieval. La finalidad de la Constitución mixta, como dice Maurizio Fioravanti, es evitar que una fuerza política realice todas sus pretensiones. Se pretende el equilibrio y la moderación a favor de estamentos y corporaciones —en nuestro caso diríamos de la oligarquía partidista—, pues se quiere limitar lo que desde Bodino se llama soberanía popular.

Se restringe la soberanía y el principio representativo en clara violación a los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución porque en la Constitución mexicana todos los cargos representativos deben ser electos por los ciudadanos. Los cargos representativos y máxime las y los diputados constituyentes deben ser electos por los ciudadanos. El artículo séptimo de la reforma constitucional de 29 de enero de 2016 atenta tanto contra la soberanía popular como contra el carácter representativo de la Asamblea Constituyente y que se encuentra previsto en la carta magna.

La Asamblea Constituyente de la ciudad posee un carácter predemocrático. También podemos señalar el carácter elitista del Constituyente. Según Giuseppe de Vergottini, un Constituyente de estas características, en donde los gobernantes —partidos políticos— conceden al pueblo un espacio limitado y tutelado de poder en el Constituyente originario, responde a la lógica del Constituyente predemocrático, pero no de uno democrático. En el Constituyente democrático, la sociedad establece las condiciones, modalidades y alcances de su Asamblea Constituyente. Vergottini ha explicado algunos casos de “Constituyentes predemocráticos”, en las Constituciones siguientes: francesa de 1814, de Baviera y Baden de 1818, española de 1834, piamontesa de 1848, japonesa de 1898 y etíope de 1931. En esas Constituciones los ciudadanos estuvieron ausentes o parcialmente presentes, pues no definieron en su totalidad y mediante su voto a su órgano constituyente.

La sobrerrepresentación del PRI y del PRD. El esquema de 40 diputados constituyentes designados fue para sobrerrepresentar al PRI y al PRD, que fueron los partidos que pactaron la reforma en detrimento de los demás y de la sociedad. Conforme a las reglas del Constituyente —del artículo séptimo transitorio del decreto de reformas de 29 de enero de 2016— el PRI obtendría aproximadamente la siguiente cantidad de diputados constituyentes: Cuatro diputados federales del PRI —de 14— derivados del voto ponderado en la Cámara de Diputados. Seis senadores del PRI —de 14— resultantes del voto ponderado de la Cámara de Senadores. Seis constituyentes que le corresponde designar al presidente de la República.

De esta suerte el PRI, de entrada, sin participar en elección alguna, tendrá 16 diputados constituyentes más los que obtenga en las urnas. ¿Por qué ese regalo sobrerrepresentador? Porque el PRI, conforme a los resultados electorales de 2015, es la cuarta fuerza política de la ciudad de México y, por disposición del séptimo transitorio de la reforma constitucional, se le ha conferido el carácter de fuerza política preponderante a cambio de respaldar el texto de reforma constitucional en el que insistió el PRD.

El PRI artificialmente estará entre las dos fuerzas políticas de mayor magnitud en el Cons-

tituyente de la ciudad, lo que implica la negación de la realidad político-electoral en la Ciudad de México, en donde el PRI hasta antes de la reforma de 2016, no tenía esa representación, según las urnas y la voluntad ciudadana.

El PRD es también una fuerza política que estará sobrerrepresentada en el Constituyente de la Ciudad, pues sin ganarlos en las urnas, tendrá de entrada seis diputados constituyentes designados por el jefe de gobierno más aproximadamente 4 derivados de la representación ponderada que le corresponde en la Cámara de Diputados y Senadores. En total, estamos hablando de diez constituyentes de sobrerrepresentación a favor de ese partido.

La reforma política a la ciudad es cuestionable porque el esquema político que contempla es compatible con el neoliberalismo hegemónico que a nivel mundial prevalece, pues promueve democracias de baja intensidad, sin participación fuerte y amplia de los ciudadanos. Se omite en la reforma constitucional que la Constitución de la ciudad sea aprobada por los ciudadanos mediante referéndum. La aprobación de la Constitución de la ciudad de México debiera requerir de una doble consulta. Una para preguntarles a los ciudadanos si quieren la Constitución y la otra para que la autoricen, en definitiva, una vez que el Constituyente de la ciudad haya aprobado el texto. Los ciudadanos no tienen tampoco la facultad de iniciativa para proponer el texto constitucional, ni tienen facultad para intervenir directamente en el proceso de deliberación de la nueva Constitución. En síntesis, se trata de una reforma que no propone participación ciudadana alguna en el proceso de discusión y aprobación de la Constitución.

Por otra parte, la reforma constitucional restringe en exceso que los candidatos independientes sean electos constituyentes, pues como mencionamos anteriormente se les exige, además de los requisitos de elegibilidad de los candidatos de partidos: no estar registrados en los padrones de afiliados de los partidos políticos, con fecha de corte a marzo de 2016, ni haber participado como precandidatos o candidatos a cargos de elección popular postulados por un partido o coalición, en las elecciones federales o locales de 2015. Adicionalmente deben, para ser registrados ante la autoridad electoral, reunir más de 70 mil firmas de apoyo ciudadano —el 1% del listado nominal del padrón electoral—.

Una crítica que me parece demoledora es el débil carácter constituyente de la Asamblea Constituyente porque ésta carece de poder soberano, al menos amplio, para ejercer su función y es jurídicamente un órgano derivado y no originario. La reforma constitucional de 29 de enero de 2016, “amarra” o limita jurídicamente al Constituyente de la Ciudad, en el artículo 122 de la Constitución y en sus transitorios, en contra de toda la teoría jurídica sobre la naturaleza de un poder constituyente. El Constituyente de la Ciudad no debería nacer atado por los principios que ha establecido el Constituyente Permanente, principalmente por el artículo 122 constitucional, porque eso le restará creatividad, libertad y soberanía.

Como hemos reseñado en las páginas anteriores, el artículo 122 reformado, le va trazando el camino a la Asamblea Constituyente y le estatuye: sobre el Poder Legislativo haz esto, sobre el Ejecutivo esto otro, respecto al Judicial actúa de esta otra manera y sobre los órganos constitucionales autónomos adopta este marco jurídico. Es decir, se trata de una Asamblea Constituyente que difícilmente puede reconocerse como tal en la teoría jurídica sobre el poder constituyente.

No obstante, lo aquí señalado, el esquema constitucional que autorizó el Constituyente Permanente para la Ciudad de México, creo que debe entenderse como un piso mínimo de obligaciones al Constituyente de la Ciudad y no como un máximo que lo limite o restrinja y que le impida actuar como poder constituyente para optimizar derechos humanos y principios democráticos.

En cuanto a la naturaleza jurídica del régimen jurídico de la Ciudad de México, la propia Constitución de la República reformada le niega el carácter de estado de la República. La Ciudad de México adquiere una naturaleza “sui generis”, no es el antiguo Distrito Federal, no es un Departamento Administrativo como lo fue en su pasado histórico, no es un territorio de la República, sino que es una entidad federativa única en sus características, pues formalmente poseerá autonomía para autodeterminarse, mas no soberanía, y al mismo tiempo es la capital de la República y sede de los poderes de la Unión.

Las demarcaciones de la ciudad o alcaldías están lejos del régimen municipal y de las competencias que a los municipios les confiere el artículo 115 de la Constitución. Los concejos de esas alcaldías no son exactamente cabildos municipales; asimismo, dependerá de la futura Constitución



de la Ciudad, la cantidad y profundidad de las competencias constitucionales y legales que tengan.

La democratización y la ciudadanización de los futuros poderes no está garantizada por la reforma constitucional. No hay mandatos claros en el artículo 122 modificado, para profundizar en la democratización y ciudadanización de los poderes y órganos de la Ciudad de México.

En cuanto a los derechos humanos, amén de la remisión que hace el artículo 122 de la Constitución al artículo 1o. de la carta magna, no hay plena garantía de la eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de los pueblos originarios de los capitalinos. Para nada la reforma se preocupa por el tema de exigibilidad y justiciabilidad de esos u otros derechos humanos.

A pesar de las anteriores deficiencias, considero que es posible que la Constitución de la Ciudad sea innovadora, al menos en los siguientes aspectos:

La futura Constitución deberá incluir como valor superior, que las autoridades crearán, interpretarán y aplicarán el ordenamiento jurídico, maximizando los derechos humanos —su carácter universal, interdependiente, indivisible y progresivo— más los siguientes valores: el carácter social, popular y antineoliberal de la ciudad; la prohibición de privatizar los espacios de la ciudad; la prohibición de mercantilizar todas las relaciones humanas; el respeto a la dignidad de las personas en todos los ámbitos de la vida, fundamentalmente en sus relaciones socio-económicas; la prohibición de la discriminación en cualquiera de sus formas; el reconocimiento de la democracia electoral, participativa-deliberativa y comunitaria; los derechos de la madre tierra; y los derechos colectivos de los pueblos originarios y de otras identidades.

Las Constituciones más avanzadas del planeta comienzan estableciendo sus valores superiores. Su importancia radica en que se trata de decisiones políticas fundamentales que no son susceptibles de reforma constitucional sin consulta o referéndum a la ciudadanía y que será obligación de todas las autoridades orientarse por esos valores en el ejercicio de sus atribuciones.

Adicionales a los valores superiores, se deben reconocer nuevos derechos, además de los clásicos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otros, los siguientes: 1) derechos a la igualdad de oportunidades para todos en la vida; 2) derechos al “buen gobierno” o “gobierno justo”; 3) derechos a no ser criminalizado por realizar protestas sociales; 4) derechos al control colectivo de los recursos de propiedad común; 5) derechos de las nuevas generaciones; 6) derechos a la migración; 7) derechos a concebir los derechos desde el entorno cultural y comunitario; 8) derecho a la renta básica; 9) derechos a la libre experimentación y al acceso a los bienes de la ciencia y la tecnología; 10) derechos de acceso a todos los niveles educativos, principalmente a los superiores; 11) derechos a la salud universal de calidad y acceso a los medicamentos gratuitos; 12) derecho de acceso gratuito a Internet; 13) derecho de acceso al agua y a los servicios sociales sin privatización alguna; 14) derecho a la consulta vinculante para la realización de megaproyectos u obras públicas de trascendencia; 15) prohibición de la gentrificación; y 16) nuevos derechos en materia de igualdad de género y diversidad sexual.

No basta el reconocimiento más amplio de los derechos humanos en la Ciudad de México si no se cuenta con las garantías sustantivas y procesales para que ese reconocimiento se acerque a la realidad.

Las garantías sustantivas son las obligaciones de no hacer, hacer y dar a cargo de la Ciudad y de los particulares para que los derechos sean realizables. Desde mi punto de vista esas garantías se satisfacen a través de los siguientes medios:

Una nueva concepción del presupuesto que destine más recursos a los derechos sociales, a los pueblos originarios y al medio ambiente. Esos recursos deben ser superiores que los que se orientan al gasto corriente del gobierno de la ciudad.

La fiscalidad debe estar orientada al cobro de las contribuciones con base en el principio de progresividad para que éstas se cobren en proporción al ingreso y patrimonio de cada persona.

En el caso de los derechos de los pueblos originarios con la existencia de las autonomías territoriales y, en la hipótesis de los pueblos indígenas residentes, con el reconocimiento de la autonomía organizacional.

Las garantías procesales son los mecanismos que nos permiten hacer exigibles y justicia-

bles los derechos humanos ante los tribunales y otras autoridades. Entre esos nuevos instrumentos procesales, se puede pensar en: El amparo social, que sería un amparo local —para la Ciudad— que podrían esgrimir personas en lo individual y en lo colectivo, para la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, de los pueblos originarios, etcétera. Ese amparo social se interpondría en contra de actos y omisiones de las autoridades de la Ciudad que lesionen los derechos. De él conocería un nuevo Tribunal Constitucional local. Para su procedencia no se exigirían los requisitos que establece la Ley de Amparo vigente, por ejemplo, la demostración de un interés jurídico o legítimo. Bastaría contar con un interés simple o difuso, tal como ha entendido estos conceptos la jurisprudencia mexicana. El objetivo del amparo social, en caso de concederse, es ordenar a las autoridades responsables, la realización de las acciones encaminadas al logro pleno del o los derechos violados mediante la realización de obras públicas, determinación de gasto público en el presupuesto de la Ciudad, o el cambio de las políticas públicas de la Ciudad.

La acción ciudadana o popular de inconstitucionalidad. Esta figura está recogida en algunas Constituciones latinoamericanas como en la de Colombia. Implica que cualquier ciudadano pueda acudir ante el Tribunal Constitucional que se propone para reclamar la inconstitucionalidad o incon- venciónalidad o, ambas, de reformas constitucionales locales, leyes y normas generales de carácter administrativo, que emitan o dejen de emitir las autoridades de la ciudad. Para su procedencia no se exigiría interés jurídico o legítimo alguno, bastaría un interés simple. Su propósito es que el Tribunal se pronuncie sobre la validez de las normas impugnadas. En caso de resultar fundada la acción, su efecto es la expulsión de las normas del orden jurídico de la ciudad.

La organización democrática de todo el poder público de la Ciudad es un imperativo, pues no basta la democracia electoral representativa. Los ciudadanos merecen nuevas formas de organiza- ción social y democrática, que estén relacionadas con la democracia participativa y deliberativa, así como con las manifestaciones de la democracia comunitaria, es decir, se deben advertir las capa- cidades transformadoras de una democracia radical que se debe implantar en la Ciudad. Muchas instituciones de democracia participativa deben ser incluidas, entre otras, el referéndum obligatorio respecto a los ordenamientos trascendentes, la revocación del mandato de las autoridades electas, las acciones populares de inconstitucionalidad, así como la contraloría o auditoría ciudadana para todas las adquisiciones de bienes, obras y servicios de la ciudad.



Para ello, se propone, entre otras transformaciones, las siguientes: la elección democrática de los magistrados de los tribunales de la Ciudad. Los futuros magistrados constitucionales y superiores de la Ciudad, deben poseer legitimidad democrática de origen y para ello deben ser electos por los ciudadanos; la creación de un Tribunal Constitucional local que conozca de los amparos sociales y de las acciones populares de inconstitucionalidad —sin que los ciudadanos tengan que demostrar interés jurídico o legítimo, pues bastará un interés simple o difuso—; la ciudadanización de los órganos autónomos —eliminación en ellos de las cuotas partidistas— y elección democrática de sus titulares —con excepción del auditor superior de la Federación (porque así lo ordena el artículo 122 de la Constitución reformada)—; la independencia del Consejo de la Judicatura de la Ciudad del presidente del Tribunal Superior de Justicia; la no reelección de los presidentes de los tribunales; deliberaciones públicas de todos los plenos de los tribunales en el Consejo de la Judicatura y en los órganos constitucionales autónomos. Si se delibera en la opacidad, la consecuencia será la invalidez de las decisiones adoptadas más las responsabilidades de los servidores públicos involucrados; en los asuntos de derecho público y social eliminar el interés jurídico y que éste prevalezca sólo en los de derecho privado; autonomía de la Procuraduría o fiscalía general de Justicia de la Ciudad. Elección del fiscal de la Ciudad por voto ciudadano; profesionalización de las policías, ministerios públicos, jueces y servidores públicos de los centros penitenciarios con supervisión y auditoría ciudadana obligatoria; el incremento de las competencias de control y vigilancia del Congreso local al Ejecutivo local. Fortalecer las comisiones de investigación del Congreso local en todos los ámbitos de la vida social, económica y política de la Ciudad. Poner esas comisiones de investigaciones en manos de las minorías parlamentarias y en cada grupo parlamentario; regular con precisión las inelegibilidades, incompatibilidades y los conflictos de interés de los servidores públicos de la Ciudad. Prohibir la “puerta giratoria”; creación del Tribunal Laboral Local al Servicio de los Trabajadores de la Ciudad; en materia anticorrupción señalamos las siguientes propuestas:

Que proceda de manera amplia la extinción de dominio por delitos y faltas graves relacionadas con la corrupción. En el artículo 22 de la Constitución de la República, la extinción de dominio sólo procede por delitos de enriquecimiento ilícito.

Que los órganos internos de control sean elegidos mediante procedimientos en donde participen los ciudadanos de manera vinculante.

Que los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa local sean electos por los ciudadanos.

Que las auditorías al desempeño den lugar a responsabilidades y no sólo a recomendaciones como hasta ahora.

Que el titular de la Auditoría Superior de la Ciudad sea electo por el Congreso local, pero previo concurso de méritos organizado por la UNAM y con supervisión obligatoria de los ciudadanos. De los tres primeros lugares se elegiría al titular.

Las declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscales de todos los servidores públicos de mandos medios y superiores deberán ser públicas al igual que las de los contratistas, permisionarios y concesionarios del gobierno.

Prohibición de todo tipo de fuero, sólo se mantendrá el principio de inviolabilidad por las expresiones de los legisladores durante su encargo.

Que todos los poderes y órganos sean fiscalizados, sin excepción, por el sistema local anticorrupción.

Que en la integración del órgano de coordinación del sistema anticorrupción de la Ciudad prevalezcan los ciudadanos.

Que se restrinjan los fideicomisos públicos y si éstos prevalecen, que ejerzan sus funciones apegadas al ordenamiento público de la Ciudad en materia de transparencia, responsabilidades y adquisiciones y que sus remanentes sean enterados anualmente a la Tesorería de la Ciudad.

La prohibición de las asociaciones público-privadas, porque éstas constituyen mecanismos de endeudamiento público encubierto y categorías jurídicas que promueven la corrupción.

La prohibición por seis años a las personas físicas y accionistas de las empresas concesionarias y contratistas para donar a precampañas y campañas.

La prohibición de la privatización de los espacios públicos, comunes, y de los servicios públicos de la Ciudad.

La consulta previa, obligatoria y vinculante a los ciudadanos y pueblos para autorizar cambios de uso de suelo y magaproyectos públicos y privados. Y La determinación para que en la contratación del gobierno, las licitaciones públicas prevalezcan en 90% respecto de todas las adquisiciones y obras públicas de la Ciudad.

Los derechos de igualdad se pueden reconocer en las Constituciones, pero eso no basta, es necesario que tengan vigencia en la facticidad. El modelo económico dominante en las sociedades es determinante para ese fin. Si el modelo económico no promueve condiciones de pleno empleo, de distribución de la riqueza, de fortaleza de los mercados internos, de fiscalidad progresiva, de amplio gasto social, de organizaciones empresariales basadas en la cogestión o, al menos, en la intervención de los trabajadores en la determinación de las inversiones, si no se garantiza la independencia de los sindicatos, si la política económica no tiene orientación social, etcétera, la Constitución y los tratados pueden reconocer los derechos que estimen convenientes, ya que su realización será imposible o muy incierta. De esta suerte, la justiciabilidad, la protección y la eficacia de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, precisa de algunas metas económicas básicas para su consecución, entre otras, las siguientes: 1) incremento sustancial y autosustentable del producto de la ciudad per cápita; 2) distribución equitativa del ingreso local; 3) sistemas impositivos adecuados, progresivos y equitativos; 4) modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso social y ecológico de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas; 5) industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital intermedios que puede llevarse a cabo a través de cooperativas y otras formas de organización económica solidarias; 6) estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo sustentable; 7) salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos; 8) erradicación rápida del analfabetismo y ampliación para todos de oportunidades en el campo de la educación —del precolar a la educación superior—; 9) defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica; 10) vivienda adecuada para todos los sectores de la población; 11) condiciones urbanas que hagan posible una vivienda sana, productiva y digna; 12) promoción de la iniciativa y la inversión privada y social, en armonía con la acción del sector público, el que debe tener la rectoría del desarrollo; y 13) expansión y diversificación de las exportaciones locales.

## **Conclusiones**

El Estado neoliberal globalizador, que se manifiesta también en la ciudad, mercantiliza todos los derechos humanos y los bienes comunes en beneficio de las grandes corporaciones transnacionales y nacionales. El Estado neoliberal globalizador se mantiene autoritariamente con enormes déficits de legitimidad democrática y de transparencia, en tanto que no se promueve la participación y la deliberación pública de los asuntos colectivos en ninguno de los ámbitos territoriales en los que opera. El Estado neoliberal globalizador no respeta el medio ambiente ni las culturas ancestrales, pues expolia y saquea intensiva y extensivamente los recursos naturales del planeta en beneficio de unos cuantos. El Estado neoliberal globalizador es el principal promotor de la pobreza y la desigualdad mundial y local. Es un Estado diseñado desde los intereses de las clases dominantes y, por tanto, alienta Estados racistas, clasistas y profundamente injustos que favorecen la represión policial de los débiles, la construcción de relaciones interpersonales basadas en el miedo, el estereotipo, la distancia física y la sospecha.

Las características neoliberales del nuevo Estado, que se manifiestan en la Ciudad, se integran desde nuestro punto de vista por los siguientes elementos: 1) poderes fácticos nacionales y transnacionales sin límites y controles jurídicos suficientes; 2) derechos fundamentales sin garantías plenas de realización, principalmente respecto a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; 3) débil democratización, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia y eficacia de las instituciones de la Ciudad y de las transnacionales; 4) supremacía de los tratados internacionales, principalmente los relacionados con el comercio, las inversiones y la propiedad, por encima de las Constituciones nacionales; 5) mecanismos débiles de derecho procesal constitucional para no proteger con suficiencia los derechos fundamentales de carácter social ni los derechos colectivos; 6) instrumentos anticorrupción compatibles con los intereses de las grandes corporaciones

transnacionales; 7) reducción de la democracia participativa, deliberativa y comunitaria, y con ello, impulso de una democracia electoral manipuladora de los derechos políticos de los ciudadanos; 8) entrega del patrimonio de la ciudad —sus recursos naturales— y de su explotación a los intereses económicos nacionales y foráneos; 9) inadecuada defensa de la soberanía nacional y local; 10) implantación del modelo económico neoliberal globalizador para someter al derecho nacional y local en su provecho.

Los poderes fácticos nacionales, pero sobre todo los transnacionales, se desbocan en el Estado neoliberal y en la ciudad, quedan sin control jurídico y democrático alguno. Grandes corporaciones de las telecomunicaciones, financieras y bancarias, de la información, de la energía, de carácter militar, de los alimentos, actúan por encima del poder y de las instituciones —en especial de los más débiles— con el respaldo de las grandes potencias económicas y militares del mundo. Los factores reales de poder, tanto nacionales como internacionales, colonizan y determinan el funcionamiento de las instituciones locales, nacionales y supranacionales. El orden jurídico resultante se pone al servicio de esos intereses por encima de los derechos de las personas y las colectividades.

Las soluciones a las amenazas que representan los poderes fácticos nacionales y transnacionales contra los derechos de las personas y de los pueblos de la ciudad debieran pasar por, entre otras, las siguientes medidas: 1) preservar a las instituciones de la ciudad y fortalecerlas mediante la integración de la democracia ciudadana de abajo hacia arriba, ello implica democratizar y transparentar sus instituciones e incorporar medios de democracia participativa, deliberativa y comunitaria; 2) determinar que todos los poderes fácticos en la ciudad son sujetos obligados de las normas de transparencia y acceso a la información; 3) obligar a que los poderes fácticos tengan una vida interna democrática (partidos, sindicatos, organizaciones empresariales nacionales y transnacionales, iglesias, etcétera); 4) impedir cualquier privilegio fiscal injustificado o de otro tipo que favorezca a los poderes fácticos; 5) reestructurar dentro de las competencias de la ciudad el sistema financiero para hacerlo más justo —al menos prohibir la usura y el anatocismo—; 6) extraer del ámbito del comercio y la mercantilización recursos como la salud, la educación, la cultura y, el medio ambiente, 7) garantizar el constitucionalismo a fin de que las relaciones económicas y otras, producto de la globalización, no queden al margen del derecho y del control ciudadano; y, 8) promover un contrato global renovado y permanente en la ciudad para la satisfacción de las necesidades básicas, dirigido a suprimir las ilegítimas desigualdades socioeconómicas entre clases, géneros, etnias y demarcaciones que la integran.

En síntesis, la Constitución de la ciudad debiera ser radical en su propuesta de derechos humanos, así como en los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad para tutelarlos. Debe ir más allá de la democracia electoral y comprender la participativa y comunitaria; principalmente se debe identificar por su carácter antineoliberal, para que proporcione espacios de convivencia igualitarios y ecológicamente sustentables, entre los habitantes que conforman la urbe.

