

La reforma política del Distrito Federal de 1986-1996/1997: avances y tareas pendientes

CARLOS ALBERTO
BRISEÑO BECERRA*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es dar cuenta del proceso de reforma política de 1986-1996/1997 en el Distrito Federal (D. F.) y su impacto en la autonomía de las estructuras gubernamentales y de representación de la ciudad de México. En este sentido, la reforma al gobierno del D. F. se inscribe en un proceso mayor de democratización en México, primero con una lógica de otorgamiento del PRI a la oposición y después con un reclamo de democratización en el cual el gobierno federal, los partidos políticos y la "sociedad organizada", a través de complejas negociaciones acordaron que el Jefe de Gobierno de la Ciudad, los miembros de la ALDF (asamblea legislativa del D. F.) y los jefes de las 16 delegaciones fueran elegidos por la ciudadanía con lo que se restituyeron los derechos políticos de los habitantes de la ciudad y se politizó un espacio político que desde 1928 funcionaba como una entidad administrativa del priismo. No obstante lo anterior, queda pendiente la puesta en marcha de una nueva reforma política que establezca un gobierno local autónomo sustentado en un diseño democrático y la erradicación de prácticas clientelares de los partidos políticos que impiden la formación de una ciudadanía local.

Introducción

Históricamente el Distrito Federal ha sido el centro de la vida política de México. Por la tradición centralista del país en el D. F. se encuentran asentados los poderes federales. De manera que en la capital del país se han procesado las decisiones más importantes que tienen consecuencias para la vida política nacional. Así mismo, los proyectos más importantes en términos de modernización política y económica del país se han llevado a cabo en la ciudad capital.

Por su estatuto jurídico y su importancia política el D. F. ha sido frecuentemente asociado a la nación. Lo que acontece en este ámbito local se ha confundido en diversas ocasiones con lo que acontece a nivel nacional, pues lo que sucede en el D. F. rápidamente trasciende su dimensión local. En el D. F. los niveles local y nacional han generado una dinámica particular.

Tradicionalmente las autoridades políticas habían sido designadas por el Ejecutivo, ya que se pretendía evitar dificultades o querellas entre las autoridades locales y federales debido a que ambas compartían un mismo espacio

territorial que configuraba el centro político de México (Peschard, 1997).

No obstante lo anterior, después de las cuestionadas elecciones de 1988, en México surgió la necesidad de establecer cambios institucionales que respondieran a una creciente demanda por la democratización del sistema político mexicano. A pesar de que los resultados electorales publicados por la Comisión Federal Electoral (CFE, 1989) dieron como triunfador al candidato presidencial del PRI, Carlos Salinas de Gortari con el 50.74% de los votos,¹

seguido por el candidato de la coalición denominada Frente Democrático Nacional (FDN) y del Partido Mexicano Socialista (PMS), Cuauhtémoc Cárdenas, quien obtuvo el 31.6% de los votos; la demanda por una mayor apertura política se expresó con gran fuerza en la ciudad capital, ya que el PRI obtuvo menos del 30% de la votación en el Distrito Federal (Molinar y Gutiérrez, 1996).

Por lo anterior, una de las estrategias de la oposición aglutinada en el FDN cuyo candidato era el ex priista,

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Actualmente está inscrito en el Programa de Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: albertobri@hotmail.com

¹ Aunque los datos computarizados arrojaron el porcentaje de 48.7% de la votación total que es el la diferencia entre los *votos efectivamente emitidos* contra los *votos oficialmente computados* (Molinar y Weldon, 1990: 234).

Cuauhtémoc Cárdenas, era la ocupación territorial y simbólica a través de manifestaciones públicas en el centro del país. El D. F. es significativo desde el punto de vista electoral, pero el retraso de su proceso de democratización, en un contexto de apertura política nacional, también se explica porque tradicionalmente ha sido una ciudad subvencionada y protegida, además de contar con un complejo entramado de relaciones clientelares entre el gobierno federal y distintos sectores sociales agrupados en gremios cuya mediación era a través del partido oficial.

A pesar de este primer gran “desafío organizado” al régimen político, en las elecciones de 1991 el PRI obtuvo un avance considerable en todo el territorio nacional. Lo anterior tuvo consecuencias importantes para contener el avance de la oposición y de la reforma política del D. F. de manera que el PRI pudo introducir una serie de restricciones para aplazar su discusión. En este sentido, el gobierno federal sólo permitió aquellas posiciones de reforma que no establecieran modificaciones al *status quo*. El gobierno y el PRI acordaron aplazar aquellos debates que discutían la posibilidad de que la ciudadanía participara de la elección de sus gobernantes, delegados y jefe de gobierno, y del *status* jurídico del D. F. como estado 32.

En la década de 1990 coinciden por un lado el debilitamiento del aparato corporativo clientelar y, por el otro, el fortalecimiento de la demanda por la ampliación de los derechos de los capitalinos, que serían una de las banderas de la oposición, sobre todo de la izquierda, que hizo suya la lucha electoral. De esta manera, entrarían en sintonía la lucha por la democratización y la lógica gradualista de las reformas políticas en el ámbito federal, ya que por su peso político el destino del DF estuvo “encadenado” al destino nacional (Peschard, 1997: 217).

El movimiento democratizador que permitió impulsar la participación de

la ciudadanía en la elección directa de sus autoridades y la discusión del carácter del DF como estado 32 fue un proceso paulatino y de cambio gradual. Lo anterior no fue producto de una lógica de “otorgamiento” o “concesión” del partido gobernante a la oposición, por el contrario “el proceso se le salió de las manos”, ya que inscribe en movimiento de democratización en el que coincidieron una serie de cambios institucionales introducidos por las reformas políticas e intensas y arduas negociaciones entre los actores políticos que establecieron un sistema electoral centrado en instituciones administrativas y judiciales autónomas (IFE y TRIFE).

Las reformas políticas, sobre todo la de 1996, impactaron de manera importante las estructuras gubernamentales y de representación de la ciudad de México. Los cambios introducidos por la reforma posibilitaron que el Jefe de Gobierno de la Ciudad fuese elegido por la ciudadanía, con lo cual se terminó la época en la cual su nombramiento era atribución exclusiva del Ejecutivo. Así mismo, a partir de 1993 se consolida la Asamblea de Representantes del D. F. (ALDF) como órgano de gobierno con facultades legislativas que dejan de ser meramente reglamentarias. Pero, a pesar de lo anterior aún está pendiente la discusión sobre el *status* de D. F. como el estado 32.

Para dar cuenta del proceso de democratización en el cual se inscribe el caso de la reforma al D. F. se abordan un conjunto de cambios políticos y sociales que posibilitaron tal apertura; en segundo lugar, se señalan las reformas políticas de 1986, 1993-94 y 1996; en tercer lugar, los resultados políticos y los problemas que se tiene para el establecimiento de un gobierno local autónomo y, finalmente, apuntaremos algunas conclusiones finales.

I. EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO Y EL LUGAR DEL DISTRITO FEDERAL

México ha experimentado una profunda transformación política a través de reformas negociadas y cambios institucionales. Este proceso se ha caracterizado por su lentitud y gradualismo que se explica fundamentalmente por dos factores: la forma que adoptó el “modo de transición” y el alto grado de continuidad entre el antiguo y el nuevo régimen (Schedler, 2001). El proceso de transición a la democracia puede explicar que en México hubo una sustitución de “fuentes de legitimidad”: se pasó de un régimen que fundaba su legitimidad en un “origen revolucionario” y donde el presidente tenía atribuciones “metaconstitucionales” (y actuaba a través del partido hegemónico) a otro donde el principio de soberanía popular se expresa en el voto y las elecciones dejaron de ser solamente un ritual (Woldenberg, 2000).

Por su parte, Todd Eisendstadt (2004) señala que en México se sustituyó de forma gradual a las instituciones “oficiosas” (de negociación del botín electoral) por instituciones oficiales relacionadas con la democratización y la llegada de elecciones libres e imparciales. Explica que el PAN, desde 1939, logró cimentar su posición en el ámbito local por medio de una serie de luchas poselectorales en las cuales el propio partido junto con otros partidos perdedores impugnaron las elecciones en mesas de negociación y obtuvieron “concesiones” del PRI para desmovilizarse pacíficamente. De 1977 a 2000, pocas veces pudieron ganar los partidos de oposición por las reglas desiguales implantadas por el PRI-gobierno.

En síntesis, durante las últimas tres décadas México experimentó cambios graduales de “enorme significación”, ya que se pasó de tener una vida política que se basaba sólo en una opción partidista a otra que se constituye a

través de un sistema de partidos. Este cambio ha trascendido los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y ha trastocado al sistema presidencial, la relación entre poderes, el federalismo y la organización de la sociedad civil. Con las reformas electorales de 1977 hasta 1996 se avanzó de forma paulatina y permitieron incorporar fuerzas políticas significativas de izquierda que en otros momentos de la política estuvieron excluidas de la contienda electoral, así como la creación de instituciones electorales especializadas y autónomas (IFE y TRIFE) que brindarían certidumbre e imparcialidad para dirimir los conflictos electorales (Woldenberg, 2000: 153).

Por lo anterior, dos momentos “clave” de la transición fueron las elecciones de 1997, en la cual el PRI perdió la capital del país y las elecciones del 2 de julio del año 2000, en las cuales perdió la presidencia de la república que era la pieza clave del sistema presidencialista.

En este contexto democratizador, como señalaremos más adelante, el proceso de cambio político del Distrito Federal está muy ligado al impulso de reformas políticas a nivel federal. Las reformas que han cambiado la composición jurídica del D. F. desde 1928 y que eliminaron la figura de municipios en la ciudad de México han tenido sus antecedentes en los cambios en el ámbito federal, de manera que este nivel ha definido y orientado los procesos políticos locales.

¿Qué fue lo que permitió que un espacio político tan importante como el D. F. haya sobrevivido tanto tiempo los embates democratizadores de manera que retardara la aplicación de los derechos políticos de sus habitantes? La respuesta a esta interrogante desde el punto de vista de Peschard (1997) fue la combinación de dos lógicas que estructuraron la gobernabilidad en la ciudad. La primera se refiere al carácter asistido y proteccionista del D. F. y, por otro lado, una serie de intercam-

bios clientelares del gobierno con distintos grupos organizados cuya mediación era el mismo partido político (PRI).

Durante la década de 1980 estas dos lógicas comenzaron a erosionarse. A partir de un cambio de la élite gobernante que tiene una orientación más liberal en la que el papel del mercado es central (González Plascencia, 2006). Este giro coincide con el perfilamiento de un nuevo modelo económico donde el mercado es privilegiado frente a un estado mínimo centrado en la prevención de riesgos y el control de eventualidades para el propio mercado. Además, se exigía que los gobiernos establecieran un Estado de derecho para prever a las instituciones de certidumbre y predictibilidad ante el aumento de la corrupción y la ineficacia que son perjudiciales para establecimiento del mercado.

Las reformas económicas emprendidas en esa década estaban orientadas a los procesos de globalización y apertura comercial, para lo cual se necesitaban cambios en el diseño institucional de manera que el Estado garantizara certidumbre en el mercado. Por lo tanto, la reforma económica y la reforma política dismantelaron el modelo de Estado vigente durante el siglo XX a través de procesos de privatización, desregulación y competencia política.

En este contexto de democratización y erosión del modelo autoritario, la demanda por la democratización en el D. F. fue cobrando importancia, de manera que la ampliación de los derechos de los capitalinos para elegir a sus autoridades se colocó en el centro de la agenda política y en “sintonía” con las reformas políticas federales. Por la importancia política del D. F., en vez de acelerar el proceso de reforma política lo encadenó a una lógica de reforma política nacional con una lógica de “juego anidado”.

Las elecciones de 1988 representaron el primer gran “desafío organizativo” al régimen. La campaña política

de Cuauhtémoc Cárdenas logró aglutinar el descontento político y social. Este episodio inauguraría una nueva etapa en la lucha política en la cual la oposición tendría cada vez más un peso político importante; además, el peso de las urnas cobraría un nuevo significado para la competencia electoral.

A pesar del triunfo del candidato del PRI, Carlos Salinas, con el 50.74% de los votos, y la gran derrota del candidato de la coalición denominada Frente Democrático Nacional (FDN) y del Partido Mexicano Socialista (PMS), Cuauhtémoc Cárdenas, quien obtuvo el 31.6% de los votos, la demanda por mayor democratización se expresó con gran fuerza en la ciudad capital, ya que el PRI obtuvo sólo el 27% de la votación en el Distrito Federal (Molinar y Gutiérrez, 1996). Lo anterior es significativo, ya que por primera vez los ciudadanos decidieron apostarle a las urnas como manera de expresión de nuevas orientaciones y preferencias políticas.

Si bien es cierto que la llegada al poder de Carlos Salinas estuvo empañada por la imagen del “fraude electoral” en relación con la famosa frase de la “caída del sistema” en la jornada electoral, también es cierto que el nuevo gobierno trataría de remontar su escasa legitimidad a través de una estrategia de recuperación y de ataque a la oposición que no reconocía su autoridad y que se había convertido en un movimiento social importante que aglutinó una serie de organizaciones y asociaciones ciudadanas: el neocardenismo.

En un contexto complicado por los saldos del proceso electoral, con una oposición fortalecida y la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados (260 de los 500 escaños) necesaria para la aprobación de modificaciones a la Constitución, el ejecutivo se vio en la necesidad de negociar con el otro partido de oposición relevante: el PAN. De manera que se iniciaría una dinámica que se extendería

hasta la reforma de 1994 de cooperación entre el PRI y el PAN y de confrontación entre el PRI y el PRD.

II. LAS REFORMAS DE 1986, 1993-1994 Y 1996

La relación entre el gobierno federal y el D. F. se puede entender como una serie de equilibrios políticos. Las autoridades del D. F. han sido tradicionalmente designadas de manera que la gestión gubernamental en principio fue su fuente de legitimidad. Lo anterior era posible gracias a una gran cantidad de recursos destinados a la infraestructura y servicios urbanos y al complejo sistema de redes clientelares entre el gobierno y sectores organizados (por ejemplo, el sector popular del partido) lo que le daban un margen de maniobra política importante.

Los habitantes del D. F. han estado relacionados de manera directa con el gobierno a través de grandes subsidios económicos y control político:

Mantener precios bajos para los servicios públicos y las tasas impositivas fue una regla que compensaba la intolerancia gubernamental frente a expresiones de disidencia de descontento (Loaeza, 1995: 99).

Los acuerdos políticos importantes que sustentaban la gobernabilidad en el D. F. estuvieron cimentados en el clientelismo gubernamental, de manera que configuraron una serie de intercambios gremiales y vecinales con el poder público. Las temáticas asociadas a esta dinámica clientelar, por ejemplo, vivienda y servicios urbanos tuvieron su origen en un arreglo político con el PRI. Estos canales de gestión mantuvieron la estabilidad política en el DF por muchas décadas.

La gestión local contaba con el respaldo del poder federal, de manera que se imbricaban la lógica local y federal en el juego anidado, lo que permitió que la cuestión electoral se retrasara

porque la situación respondía justamente a los equilibrios políticos. A pesar de que el D. F. ha contado con una tradición de oposición ya que históricamente en esta entidad el PRI ha registrado niveles bajos de votación cuyo punto crítico fueron las elecciones de 1988 no ha sido necesariamente en detrimento del régimen, ya que intervienen los efectos del sistema electoral de fórmula preponderantemente mayoritaria y la presencia del partido hegemónico (Peschard, 1997).

A partir de la década de 1980 se puede hablar de una revitalización los ciudadanos del DF. La coyuntura de 1988 cristalizó una serie de tensiones sociales en la organización y expresión de las demandas ciudadanas. En este periodo también se dieron numerosas movilizaciones ciudadanas en las que participaron organizaciones tales como el Movimiento Urbano Popular (MUP), la Coordinadora Única de Damnificados del terremoto de 1985 (CUD), la Asamblea de Barrios (AB), por citar algunas, cuyo objetivo era incidir en la creación de canales alternativos de la expresión de demandas ciudadanas independientes y el cuestionamiento de los canales tradicionales de intermediación política (Cadena Roa, 2004).

La movilización y la confrontación de las organizaciones sociales, así como la gestación de distintas formas de participación autónoma, además de evidenciar la capacidad auto-organizativa de la sociedad organizada motivó la puesta en marcha de la reforma política del gobierno del D. F. en 1986 a iniciativa del entonces presidente de la república, Miguel de la Madrid, cuyo objetivo sería la creación de nuevas condiciones para la gobernabilidad así como la expresión de las demandas ciudadanas.

La *reforma* se tradujo en algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Distrito Federal (LODDF) para que se creara la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Luego de una tradición de supresión de los de-

rechos políticos de los capitalinos y de que se eliminara el régimen municipal en el D. F., la creación de la ARDF representó el inicio de un proceso lento y sinuoso de restitución de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir libremente a sus representantes.

A pesar de estos avances el despertar ciudadano pronto se eclipsaría. El retraso de la evolución política del D. F. continuó a pesar de un contexto de efervescencia social y política de los distintos movimientos sociales. El régimen jurídico del D. F. no se modificó de manera sustancial, ya que el gobierno del D. F. continuaba en manos del Ejecutivo Federal y el papel de la ARDF era sobre todo de carácter administrativo y por la vía de los hechos estaba subordinada al Congreso de la Unión y por supuesto al Ejecutivo.

Algunos analistas señalan que la creación de la ARDF representa una concesión u otorgamiento del régimen a la oposición ante la demanda de crear el estado 32 cuyo objetivo era la instauración de un gobierno autónomo donde sus habitantes pudieran elegir democráticamente a sus propios gobernantes (Peschard, 1997, Woldenberg, 1997). De manera que en sus inicios, este órgano no incidió en la estructura de representación ciudadana, sino justo lo contrario, reforzó los mecanismos clientelares ya existentes (su integración estuvo a cargo de funcionarios y operadores partidistas del PRI) con lo que se garantizó la reproducción del sistema político mexicano en el ámbito local.

La ARDF logró reunir, a través de los procedimientos electorales, una pluralidad de fuerzas políticas en la capital del país y logró la integración de la pluralidad y la diversidad política. A pesar del contexto problemático de 1988 en la discusión de las reformas constitucionales y electorales de 1989 y 1990 este tema no apareció más. Lo cual se explica en parte por la gran recuperación del partido oficial en 1991.

La llamada recuperación oficial le permitió al partido hegemónico retrasar los cambios en la reforma política del D. F. ya que obtuvo el 58% del total de votos a nivel federal y también recuperó la mayor parte de los distritos que perdió en las elecciones de 1988, lo que le permitió obtener el triunfo en 290 diputaciones de mayoría. Al parecer, la caída del voto priista en 1988 había quedado atrás gracias a una combinación de factores económicos, políticos y sociales, así como a la estrategia de recuperación de la legitimidad por el ejercicio de gobierno que incluía la puesta en marcha de un ambicioso programa social denominado Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL).

Hasta 1992 se abrió el debate de manera que se perfiló una reforma paralela a la electoral que, como hemos señalado, tiene una lógica de imbricación local-nacional. Las posiciones de todos los partidos señalaban la necesidad de transformar al D. F. en el estado 32 con su propia estructura de gobierno (ejecutivo y legislativo electos), mientras que del lado del PRI su posición era ambigua y distorsionadora del proceso de diferenciación política.

Se instaló una Mesa de Concertación en la que participaron todos los partidos y el gobierno del D. F., así como también autoridades del ex Departamento del Distrito Federal (DDF), y se expusieron múltiples puntos de vista de los partidos y las autoridades a través de la Mesa de Concertación de la Reforma Política del D. F. (Woldenberg, 1997).

El objetivo de la Mesa era lograr una serie de acuerdos entre las autoridades y los partidos políticos para presentar una iniciativa de reforma jurídica y política del DF que contemplara cuatro puntos fundamentales: 1) forma de gobierno y derechos de la ciudadanía; 2) hacienda pública; 3) coordinación metropolitana y organización territorial y servicios públicos y; 4) procuración de justicia.

Uno de los puntos importantes de la reforma fue la puesta en marcha de un

“plebiscito” que contribuiría a darle visibilidad al tema de la reforma política del D. F., aunque en ese contexto tanto la mesa de negociaciones como ésta consulta ciudadana entrarían en contradicción con la estructura vertical gubernamental, es decir, la incompatibilidad entre el “lugar o la sede de los poderes federales” y la formación de un gobierno local elegido democráticamente.

El trabajo desarrollado por la Mesa de negociación se complicó, ya que las posiciones partidistas iniciales se modificaron, algunos amenazaron con retirarse del proceso y otros se encaminaron al logro de acuerdos iniciales. Finalmente, en febrero de 1994, por decreto del Congreso de la Unión, el Distrito Federal pasaría a ser una “entidad federativa” y se expidió el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) y meses después la ARDF pasaría a constituirse en un órgano de gobierno de manera conjunta con el Regente capitalino y el Tribunal Superior de Justicia, y se le ampliarían sus facultades para transformarse en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

Las modificaciones constitucionales introducidas por las reformas acortaron las facultades del Ejecutivo federal en relación con el nombramiento del jefe de gobierno del D. F. que si bien seguiría siendo su atribución, a partir de 1997 sería un miembro de la Asamblea, diputados federales o senadores del D. F. electos y su ratificación sería por la propia ALDF.

Estas pequeñas modificaciones introducidas en el diseño gubernamental del D. F. si bien fueron algunas concesiones del gobierno a la oposición, no se entienden sin el aumento de la participación ciudadana en la ciudad capital. En buena medida las modificaciones constitucionales durante el gobierno de Carlos Salinas estuvieron precedidas por una vigorosa participación ciudadana. La experiencia del plebiscito ciudadano, a pesar de los problemas de organización, influyó de

manera importante sobre la reforma política del Distrito Federal. El plebiscito marcó también una nueva forma de participación de la sociedad civil que puso en el centro del debate la demanda ciudadana de mayor democratización en la capital del país.

La reforma más significativa es la de 1996, la cual sí modificó el régimen jurídico y político de Distrito Federal. Esta reforma quedó inscrita en el marco de la reforma federal anunciada por el ex presidente Ernesto Zedillo y calificada como “definitiva”. El contexto en que se produce esta reforma está ligado a una crisis política marcada por la violencia política (asesinato en 1994 del candidato presidencial del PRI y el asesinato del secretario general de ese mismo partido), un levantamiento armado (el EZLN) y una severa crisis económica conocida como el “error de diciembre”.

La puesta en marcha de esta reforma era una manera de darle salida institucional a la crisis política y económica del país. Así, se incorporó a las negociaciones al PRD que anteriormente estaba excluido de la negociación del juego electoral. Al gobierno federal “no le quedó de otra” más que ofrecer la elección directa del jefe de gobierno de la ciudad de México, pero dejó de lado el asunto del estatuto jurídico del D. F. de convertirlo en el estado 32 de la federación.

Los avances introducidos por la reforma de 1996 contemplaban que el gobierno capitalino ya no dependería de los poderes federales, sino que su organización y administración sería a partir de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Así mismo, a partir de 1997 el Jefe de Gobierno del D. F. sería electo mediante el voto de los ciudadanos de la capital con lo que se anulaba la facultad del presidente de la República para nombrarlo y su legitimidad dependería del apoyo electoral.

En cuanto a las facultades de la ALDF para evitar conflictos con otros órga-

nos federales, quedarían asentadas en la Constitución Política. Otro cambio significativo fue el nombramiento de los titulares de las delegaciones políticas que a partir del año 2000 serían mediante el sufragio libre y secreto de los ciudadanos del D. F. Posteriormente, en el año de 1997 se promulgó la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal y el Código Electoral del D. F.

A manera de síntesis, el cuadro 1 hace un breve recuento de los cambios introducidos por las distintas reformas políticas de 1986 a 1997, las cuales modificaron la naturaleza jurídico-política del D. F. En particular con la reforma de 1996 se restituyeron los derechos de los ciudadanos de la ciudad capital para elegir a sus gobernantes y la legitimidad de sus autoridades estaría sustentada en el voto popular.

III. RESULTADOS POLÍTICOS Y DIFICULTADES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN GOBIERNO LOCAL AUTÓNOMO

Con la creación del cargo de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México los distintos partidos políticos encontraron diferentes maneras de promocionarse e identificarse con los ciudadanos de la capital. El espacio político que representa el D. F. paulatinamente fue dotando de mayor importancia a los grupos y las corrientes internas de los partidos políticos, es decir, propició la consolidación de una élite partidaria capitalina con influencia nacional.

La reforma de 1996 rápido rindió frutos para la oposición, ya que el 6 de julio de 1997 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, candidato del PRD ganó la jefatura de la ciudad de México con el

48% de los votos y una mayoría perredista ocupó los escaños en la ALDF (45.4%). Las elecciones de 1997 son significativas ya que la tercera fuerza política excluida, el PRD, gana el gobierno del D. F., lo cual rompió más de siete décadas de tradición autoritaria que impedía a los ciudadanos del D. F. elegir democráticamente a sus gobernantes y a sus representantes a la ALDF.

En el año 2000 se eligió por segunda vez al Jefe de Gobierno capitalino y nuevamente el PRD obtuvo el triunfo con su candidato, Andrés Manuel López Obrador quien obtuvo el 34.5% de la votación en la entidad. Así mismo, se eligieron por primera vez a los jefes delegacionales de las 16 demarcaciones, lo que mostró una intensa competencia entre los partidos políticos: el PRD obtuvo 10 delegaciones y el PAN 6. Estas elecciones consolidaron la presencia del PRD en la capital del país al obtener la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa.

Si bien es cierto que con la llegada de la oposición al D. F. incidió en el proceso de democratización capitalino y al reacomodó a las distintas fuerzas políticas en el panorama político y se incentivó la participación ciudadana en el ámbito local, también es cierto que aún permanecen condiciones estructurales que afectan el proceso mismo de democratización.

A pesar de los cambios jurídico-políticos del D. F. permanecen prácticas del viejo esquema clientelar del gobierno autoritario. Los partidos políticos han encontrado distintas maneras de insertarse en el modelo priista que desplegaba políticas paternalistas de incorporación de grandes sectores sociales, lo que configura una relación vertical entre los "clientes" y el gobierno, y alienta cierta *complicidad estructural* de distintos sectores sociales para satisfacer sus necesidades básicas (vivienda, transporte, comercio, etc.) con los partidos políticos (Espinosa, 2004).

Otro punto de conflicto potencial es que el D. F. es la sede de los poderes

CUADRO 1
REFORMAS POLÍTICAS Y CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Año de reforma	Cambios en la estructura de gobierno del D. F.
1986	Algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Distrito Federal (LODDF) permitieron la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), cuyas funciones iniciales fueron más administrativas.
1994	Luego de varias negociaciones entre las principales fuerzas partidistas y el gobierno, el Distrito Federal pasaría a ser una entidad federativa. Se expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) y la ARDF pasaría a constituirse en un órgano de gobierno de manera conjunta con el Regente capitalino y el Tribunal Superior de Justicia. Además, se le ampliarían las facultades a la ARDF para transformarse en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).
1996	Se estableció que el Jefe de Gobierno sería electo mediante el sufragio, directo, universal y secreto de los ciudadanos de la capital y se anulaba la facultad del Presidente de la República para nombrarlo. Las facultades de la ALDF quedaron asentadas en la constitución para evitar conflictos con otros órganos federales. Derivado de ésta reforma se permitió que los 16 jefes delegacionales del D. F. fueran electos mediante sufragio directo, universal y secreto, para el proceso electoral del año 2000.
1997	Se promulga la Ley de participación Ciudadana de Distrito Federal y el Código Electoral del Distrito Federal.

federales y al mismo tiempo es la entidad política más importante del país, lo que ha llevado al establecimiento de una rivalidad entre el Jefe de Gobierno del D. F. y el Presidente de la República. Anteriormente ambos cargos eran ocupados por personas del mismo partido político ya que el criterio que previó fue el de gobernabilidad y se aplazó el de democratización.

El estatus jurídico del D. F. como estado 32 permanece pendiente. En el debate por la creación de un gobierno local autónomo sustentado en un diseño democrático se ha polarizado entre los partidos políticos. Como ha señalado Andreas Schedler (2002), antes que la reforma está la competencia política. La lógica de la competencia por el voto electoral eclipsa la lógica de la reforma por la creación del estado 32 que eventualmente permitiría definir de manera clara las competencias exclusivas del gobierno local y federal, por ejemplo: la deuda pública del D. F., la descentralización administrativa y la elaboración de programas de desarrollo urbano y servicios públicos, entre otros.

CONCLUSIONES

La reforma política al Distrito Federal sin duda es un proceso de cambio gradual y paulatino que ha posibilitado la restitución de los derechos políticos de los ciudadanos con la elección de Jefe de Gobierno, la elección de los miembros de la ALDF y la elección de los 16 delegados, además del reacomodo de las distintas fuerzas políticas en la capital del país. De manera particular, la elección del jefe de gobierno de la ciudad conlleva un proceso de politiza-

ción ciudadana ya que desde 1928 el D. F. funcionaba como un departamento administrativo del gobierno federal por ser el centro político del país.

En procesos electorales cada vez más competitivos el D. F. se ha constituido como una plataforma de visibilidad política, con lo que se corre el riesgo de que la resolución de los problemas de la ciudad se postergue y se confundan, y los actores políticos y sociales privilegien sólo la competencia electoral. Como lo muestran los episodios ríspidos protagonizados por el ex jefe de gobierno del D. F., Andrés Manuel López Obrador y el ex presidente de México, Vicente Fox, cuyo desenlace fueron las elecciones conflictivas de 2006.

Lamentablemente los cambios introducidos por las reformas no han podido atajar las prácticas clientelares que los partidos políticos establecen con la ciudadanía. Así, se han mantenido y se han incorporado nuevas "clientelas políticas" provenientes de sectores excluidos, lo que alienta la *complicidad estructural* que sustituye la formación de una ciudadanía local por el establecimiento de clientelas locales a través de redes de informalidad.

Finalmente, la discusión sobre el estatus jurídico del D. F. como estado 32 permanece pendiente, ya que los partidos políticos han privilegiado la competencia política sobre la reforma para el establecimiento de un gobierno autónomo en la ciudad capital. La lógica de la competencia política puede obstaculizar o eclipsar la puesta en marcha de una nueva reforma política que permita definir de manera clara las competencias exclusivas del gobierno local y federal para atacar problemáticas sociales y políticas propias de esta entidad.

BIBLIOGRAFÍA

- CADENA ROA, Jorge (2004) *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: UNAM, pp. 11-48.
- EISENSTADT, Todd (2004) *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*. México: COLMEX, pp. 13-64.
- ESPINOSA, Mario (2004) "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México". *Andamios, Revista de Investigación Social*, núm. 1, pp. 9-50.
- GONZÁLEZ PLASCENCIA, Luis (2006) Transición y poder judicial en México. En Alberto Aziz y Jorge Alonso, *El Estado Mexicano: herencias y cambios*. México: CIESAS/Porrúa, pp. 197-225.
- LOAEZA, Soledad (1995) "Hipótesis para una historia política del Distrito Federal en el siglo XX". *Historia Mexicana*, núm. 1, pp. 99-158.
- MOLINAR, Juan y GUTIÉRREZ, Arturo (1997) "Partidos políticos y cambio institucional en el DF", en Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada/CIICH-UNAM, pp. 195-214.
- PESCHARD, Jacqueline (1997) "La reforma política del Distrito Federal después de 1994", en Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada/CIICH-UNAM, pp. 215-233.
- SCHEDLER, Andreas (2001) "Por qué seguimos hablando de transición democrática en México", en Julio Labastida y Antonio Camou, *Globalización, identidad y democracia. México y América Latina*. México: IIS/Siglo XXI, pp. 30-45.
- (2000) "The nested game of democratization by elections". *International Political Science Review*. Núm.1, vol. 23, pp. 103-122.
- WOLDENBERG, José (1997) "La reforma política del Distrito Federal en 1993", en Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*. México: La Jornada/CIICH-UNAM, pp. 180-194.
- (2000) "Lessons from México". *Journal of democracy*. núm. 2, pp. 151-156.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D