



Reforma política y ciudadanía en la Ciudad de México

Negociación de medios y reacomodo de la clase política:
la reforma política de la Ciudad de México y el proceso
de integración de la Asamblea Constituyente
Jesús Miguel Islas Santiago

En busca de la democratización de la Ciudad de México:
la reforma política permanente
José Antonio Patiño Pastrana

La representación proporcional y el mandato constitucional:
la Asamblea Constituyente frente a la legitimidad
Leonardo David Hernández Hernández





CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero presidente: Mario Velázquez Miranda
Consejeras y consejeros: Yuri Gabriel Beltrán Miranda
Carlos Ángel González Martínez
Olga González Martínez
Pablo César Lezama Barreda
Dania Paola Ravel Cuevas
Gabriela Williams Salazar
Secretario ejecutivo: Rubén Geraldo Venegas

Representantes de los partidos políticos ante el Consejo General

Partido Acción Nacional: Diego Orlando Garrido López, propietario
Alberto Efraín García Corona, suplente
Partido Revolucionario Institucional: René Muñoz Vázquez, propietario
Victor Manuel Camarena Meixueiro, suplente
Partido de la Revolución Democrática: Roberto López Suárez, propietario
José Antonio Alemán García, suplente
Partido del Trabajo: Ernesto Villarreal Cantú, propietario
Óscar Francisco Coronado Pastrana, suplente
Partido Verde Ecologista de México: Zuly Feria Valencia, propietaria
Yuri Pavón Romero, suplente
Movimiento Ciudadano: Armando de Jesús Levy Aguirre, propietario
Hugo Mauricio Calderón Arriaga, suplente
Partido Nueva Alianza: Herandeny Sánchez Saucedo, propietaria
Ramón Alfredo Sánchez Zepeda, suplente
Morena: Froylán Yescas Cedillo, propietario
Julio Vinicio Lara Mendoza, suplente
Partido Humanista: Lucerito del Pilar Márquez Franco, propietaria
René Cervera Galán, suplente
Partido Encuentro Social: Inocencio Juvencio Hernández Hernández, propietario
Guadalupe Campos Jordán, suplente

Diputados invitados permanentes de los grupos parlamentarios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Partido Acción Nacional: José Manuel Delgadillo Moreno
Luis Alberto Mendoza Acevedo
Partido Revolucionario Institucional: Jany Robles Ortiz
José Fernando Mercado Guaida
Partido de la Revolución Democrática: Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez
José Manuel Ballesteros López
Coalición Parlamentaria de los partidos
del Trabajo, Nueva Alianza y Humanista: Luciano Jimeno Huanosta
Partido Verde Ecologista de México: Antonio Xavier López Adame
Eva Eloisa Lescas Hernández
Movimiento Ciudadano: Jesús Armando López Velarde Campa
Morena: Felipe Félix de la Cruz Ménez
Juan Jesús Briones Monzón
Partido Encuentro Social: Carlos Alfonso Candelaria López
Abril Yannette Trujillo Vázquez



Trabajos ganadores

Reforma política y ciudadanía en la Ciudad de México

Negociación de medios y reacomodo de la clase política:
la reforma política de la Ciudad de México y el proceso
de integración de la Asamblea Constituyente

Jesús Miguel Islas Santiago

En busca de la democratización de la Ciudad de México:
la reforma política permanente

José Antonio Patiño Pastrana

La representación proporcional y el mandato constitucional:
la Asamblea Constituyente frente a la legitimidad

Leonardo David Hernández Hernández



COMISIÓN DE EDUCACIÓN CÍVICA Y CAPACITACIÓN

PRESIDENTA

Olga González Martínez | Consejera electoral

INTEGRANTES

Yuri Gabriel Beltrán Miranda | Consejero electoral

Gabriela Williams Salazar | Consejera electoral

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: Diego Orlando Garrido López (propietario), Alberto Efraín García Corona (suplente) • PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL: René Muñoz Vázquez (propietario), Víctor Manuel Camarena Meixueiro (suplente) • PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA: Roberto López Suárez (propietario), José Antonio Alemán García (suplente) • PARTIDO DEL TRABAJO: Ernesto Villarreal Cantú (propietario), Óscar Francisco Coronado Pastrana (suplente) • PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO: Zuly Feria Valencia (propietaria), Yuri Pavón Romero (suplente) • MOVIMIENTO CIUDADANO: Armando de Jesús Levy Aguirre (propietario), Hugo Mauricio Calderón Arriaga (suplente) • PARTIDO NUEVA ALIANZA: Herandeny Sánchez Saucedo (propietaria), Ramón Alfredo Sánchez Zepeda (suplente) • MORENA: Froylán Yescas Cedillo (propietario), Julio Vinicio Lara Mendoza (suplente) • PARTIDO HUMANISTA: Lucerito del Pilar Márquez Franco (propietaria), René Cervera Galán (suplente) • PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL: Inocencio Juvencio Hernández Hernández (propietario), Guadalupe Campos Jordán (suplente).

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE EDUCACIÓN CÍVICA

Juan Antonio Garza García, director ejecutivo

Organización del Segundo Concurso de Ensayo

Verónica Tapia Corona, subdirectora de Difusión • Virginia del Carmen Franco Jiménez, jefa del Departamento de Fomento a la Cultura Democrática • Fay Medina Corona, jefe del Departamento de Difusión • Lía Maribel Ortigoza Cruz, analista.

Edición

Coordinación editorial: María Ortega Robles, coordinadora editorial

Diseño y formación: Yazmín Nayeli Torres Ordóñez, analista diseñadora

Corrección de estilo: Susana Garaiz, analista correctora de estilo

AUTORES

Jesús Miguel Islas Santiago, José Antonio Patiño Pastrana y Leonardo David Hernández Hernández

Primera edición, diciembre de 2016

ISBN: 978-607-8396-70-2

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Educación Cívica

Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan

14386, Ciudad de México

www.iedf.org.mx

Impreso y hecho en México.

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-8396-74-0

Índice

Negociación de medios y reacomodo de la clase política:
la reforma política de la Ciudad de México y el proceso
de integración de la Asamblea Constituyente..... 7

Jesús Miguel Islas Santiago

En busca de la democratización de la Ciudad de México:
la reforma política permanente 43

José Antonio Patiño Pastrana

La representación proporcional y el mandato constitucional:
la Asamblea Constituyente frente a la legitimidad 71

Leonardo David Hernández Hernández

Negociación de medios y reacomodo de la clase política: la reforma política de la Ciudad de México y el proceso de integración de la Asamblea Constituyente

Jesús Miguel Islas Santiago

Introducción

La reforma política de la Ciudad de México, promulgada el día 29 de enero de 2016 en el *Diario Oficial de la Federación*, tiene un significado ambivalente. Por una parte, se inserta en la lógica del largo proceso histórico de búsqueda de independencia y autonomía de la ciudad, en el contexto del federalismo y la propia naturaleza jurídica del otrora Distrito Federal. Por la otra, se trata de un episodio más en el proceso de democratización de la vida institucional de la República, con el que se intenta poner al día el régimen político capitalino para acompañar la serie de transformaciones sociales y políticas que se han suscitado en las últimas décadas.

Varias han sido las reacciones surgidas a propósito de esta reforma. Sin embargo, en lo fundamental, se ha coincidido en que sus alcances respecto a una verdadera autonomía de la ciudad son limitados, en tanto que se ha percibido a la clase política y los partidos como los verdaderos usufructuarios de los cambios, en una lógica de reparto de nuevos espacios de poder. En ese sentido, no es que en las circunstancias actuales, y considerando los últimos patrones de conducta que han definido la interrelación de las fuerza políticas en el país, pudiera esperarse un resultado muy diferente al que finalmente se dio. En todo caso, esta reforma parece venir a corroborar la dinámica de *gatopardismo* con la que la clase política ha caracterizado su actuar en lo que

se refiere a los cambios y adecuaciones realizados al régimen político durante los últimos años.¹

Por supuesto, es importante no perder de vista que, como tal, la reforma política aprobada es el punto cúlspide de la negociación entre los diversos actores políticos y sus fuerzas representadas en el Congreso de la Unión, respecto a un nuevo carácter jurídico y administrativo para la Ciudad de México. Pero tampoco debe soslayarse que, como proceso, su promulgación en términos constitucionales marca apenas el comienzo de una serie de cambios y transformaciones que habrán de ocurrir en el corto plazo, mismos que, como máxima aspiración, tendrán como finalidad la creación de la constitución política de la Ciudad de México.

Según dicha lógica, la Asamblea Constituyente –que será la encargada de revisar, modificar y votar el proyecto de constitución de la Ciudad de México, a partir del borrador que de la misma presente el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera– sin duda es uno de los temas que más llaman la atención por sus consecuencias e implicaciones sobre el resultado final de la reforma.

El presente ensayo tiene por objeto, precisamente, reflexionar en torno de esta figura constituyente, al tiempo que intenta ofrecer alguna interpretación general sobre el significado que la reforma política de la Ciudad de México tiene en su conjunto.

En ese sentido, me parece que, en lo relativo a la reforma, su aprobación se inserta en una lógica de redistribución de espacios de poder en la

¹ Compárese, por ejemplo, con el caso del desarrollo operativo de la más reciente reforma electoral de los años 2013-2014, en la que se cambió todo pero no se transformó nada, pues se atacaron las manifestaciones de los males, mas no los problemas de fondo y los efectos indeseados que trajo consigo la democratización del país, tales como la insularidad de los poderes locales. De esta manera, ni comicios más económicos ni árbitros electorales sin sospechas produjo dicha reforma, tal y como en su momento lo prometieron sus promotores al calor del Pacto por México. Sobre el tema, véanse los siguientes artículos a manera de ilustración de estas afirmaciones: Alberto Consejo Vargas, “Los costos de la reforma”, *Voz y Voto*, México, núm. 265, marzo de 2015, pp. 22, 23; y Ernesto Núñez, “OPLES: árbitros bajo sospecha”, *Reforma*, México, 29 de mayo de 2016, <<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=854656&md5=d484a6124cb266d29f9ac388d8c70df9&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>> [consulta hecha el 1 de junio 2016].

capital, a través del establecimiento de medios de negociación controlados, siendo la Asamblea Constituyente uno de los principales. Asimismo, respecto a dicho organismo considero que el análisis de diversos elementos, tales como el mecanismo y el proceso de integración de la Asamblea, la fragmentación de fuerzas en su Pleno, la identificación de los intereses de los actores, así como sus antecedentes de comportamiento en previos escenarios de negociación, nos permite establecer pautas generales y posibles tendencias que indiquen cuál puede de ser la dinámica sobre la que se construyan los acuerdos en el Poder Constituyente y, lo más importante, el tipo de constitución que podemos esperar como resultado.

En otras palabras, en el presente trabajo mi intención es ofrecer algunos elementos que nos permitan imaginar y, al mismo tiempo, comprender la posible dinámica operativa de la Asamblea Constituyente y sus resultados, en el marco del significado general que, puede deducirse, tuvo la reforma política de la Ciudad de México.

El ensayo se encuentra organizado en algunos apartados, independientes a estas palabras introductorias. En el primero de ellos ofrezco al lector algunas consideraciones generales sobre la propia reforma política de la Ciudad de México. Posteriormente, en el segundo acápite analizo el proceso de integración de la Asamblea Constituyente, mientras que en el último de los subtemas construyo una reflexión final sobre posibles escenarios, tendencias y valoraciones en relación con la Asamblea, la constitución y la propia reforma política de la Ciudad de México, enunciados que pueden ser tomados como mis conclusiones.

¿Una reforma para la ciudadanía, o una reforma para el reacomodo de la clase política en la ciudad? Consideraciones sobre la reforma política de la Ciudad de México

En las últimas décadas, nuestro país ha experimentado un conjunto de transformaciones en lo político y en lo social que, al calor de la demo-

cratización, han impactado en la manera en que ciudadanía y gobierno nos relacionamos. Por una parte, la sana competencia política propia de la democracia trajo consigo la implantación del pluralismo vigoroso que hoy en día caracteriza a la sociedad mexicana. Por la otra, dichas transformaciones paulatinamente han alterado nuestro régimen, insertando contrapesos y dinámicas novedosas para contrarrestar el nocivo autoritarismo que vivimos durante buena parte del siglo xx.

En ese contexto, uno de los temas pendientes en esta dinámica evolutiva de la sociedad y las instituciones mexicanas, sin duda, se refería a la reforma política del Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica y política como capital de la República y asiento de los poderes federales generó una situación histórica sui géneris que, conjugada con el sistema de tipo presidencialista que se configuró en el país en la centuria pasada, tuvo como resultado un escenario excepcional y de grandes contradicciones para el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad, así como para sus autoridades locales.²

Sobre el tema, recordemos que el Estado posrevolucionario se enfrentó a una situación que implicaba la reconstrucción del país y su economía, después de los años de guerra civil que se padecieron durante casi una década. En esa lógica, al comenzar el año de 1929

con el argumento central de que así lo imponía “la mejor eficiencia de los servicios públicos”, los habitantes del Distrito Federal atestiguaron la supre-

²Por supuesto, la batalla por la autonomía de la Ciudad de México y sus implicaciones históricas es muy larga y, en dicha lógica, no alcanzaría este espacio para detallar tales circunstancias a través de los siglos. No obstante, para comprender la lógica histórica del papel que ha tenido nuestra capital en la dinámica evolutiva de México, sugiero a manera de lecturas introductorias y contextuales los textos de Jaime Cárdenas Gracia, “Reflexiones sobre la reforma política del Distrito Federal”, en *Actualización Jurídica 1994*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 21-38; Salomón Díaz Alfaro, “El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional”, en Jorge Carpizo *et al.*, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp. 197-217; y Amador Rodríguez Lozano, “Distrito Federal: Gobierno y Democracia”, en Jorge Madrazo *et al.*, *La Constitución mexicana 70 años después*, tomo V, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 224-251.

sión de las administraciones municipales y la puesta en marcha de una nueva institución, que habría de gobernar la capital mexicana hasta las postrimerías del siglo XX: el Departamento del Distrito Federal (DDF), creado por efecto de la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión en julio de 1928 a iniciativa del entonces expresidente y candidato presidencial general Álvaro Obregón.³

A partir de este momento, quedó establecido en el marco legal que

el gobierno del Distrito Federal lo ejercería el presidente de la República a través del Departamento Central del Distrito Federal, mientras que la ciudad de México y las extintas municipalidades, convertidas en delegaciones políticas, perderían sus ayuntamientos, así como también la administración del sinnúmero de actividades que tenían a su cargo, las cuales pasaron a ser desempeñadas por el nuevo órgano de gobierno.⁴

Si bien dichas modificaciones apuntaron a consolidar la centralización del poder político en la capital mexicana, suprimiendo la efervescencia que año tras año surgía con motivo de la elección de la mitad de los regidores de los ayuntamientos, lo cierto es que fueron adicionalmente otros problemas los que impulsaron que se tomara esta decisión, tales como la ineficacia de las administraciones municipales para atender los servicios públicos o la corrupción de sus autoridades y lo costoso de las contribuciones federales y municipales. De tal suerte que fueron tres grandes complejidades las que confluyeron y alentaron la idea de la supresión de los ayuntamientos en la capital: una urbana, una institucional y otra política.⁵

Así pues, con esta decisión, en la práctica la participación ciudadana se vio inhibida y reducida al mínimo, pues durante muchos años los ciudadanos de la capital no pudieron elegir autoridades locales, como ocurría en el resto de las entidades federativas. Lo que sucedió, como sabemos, es que

³Sergio Miranda Pacheco, *La creación del Departamento del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio institucional, 1920-19134*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, pp. 8, 9.

⁴Sergio Miranda Pacheco, *op. cit.*

⁵*Ibid.*, p. 11.

“el Presidente y a través suyo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, concentraron todo el poder político de la capital de la República. No por casualidad, a este Jefe se le llamó también Regente, como si se tratara de la designación de un virrey colonial”.⁶

Con el avance de la democratización del país, y después del penoso desempeño que tuvieron las autoridades federales y locales frente al sismo de 1985, los habitantes de la ciudad comenzaron a demandar más derechos políticos, representación y participación. Por ello, producto de nuevas reformas graduales, los ciudadanos del Distrito Federal tuvieron derecho a votar por sus gobernantes nuevamente. “Desde 1988 eligieron a una especie de diputados locales con atribuciones limitadas (que se denominaron como representantes). Luego en 1997 eligieron al Jefe de Gobierno y a partir de 2000 a los jefes delegacionales. Antes los ciudadanos radicados en la capital del país únicamente sufragaban por presidente de la República, diputados federales y senadores.”⁷

En esta apretada síntesis histórica algo es evidente: desde hace más de dos décadas ha existido una constante “movilización ciudadana por democratizar la capital de la República”,⁸ por lo que no puede verse como un avance menor el hecho de que, nuevamente, la clase política haya permitido la discusión de la reforma política de la Ciudad de México, cuyo resultado será convertir en realidad la vieja aspiración de ser una entidad federativa con su propia constitución política. Empero, con todo y los avances que esta reforma trae consigo, queda una sensación de que dicha reforma, más que pensada para la ciudad y sus problemáticas, está diseñada para la clase política y su reacomodo en la capital.

⁶Saúl Escobar Toledo, “La Constitución de la Ciudad de México: ¿qué podemos esperar?”, *Por México Hoy*, México, 18 de febrero de 2016, <<http://pormxhoy.org/la-constituci-n-de-la-ciudad-de-m-xico-qu-podemos-esperar>> [consulta hecha el 16 de junio de 2016].

⁷Francisco Reveles Vázquez (coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Gernika-Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 7.

⁸Escobar Toledo, *op. cit.*

Ciertamente, la reforma trae aspectos positivos que no pueden obviarse. Por ejemplo, la inclusión de la Ciudad de México en el proceso constituyente a la par de los demás estados de la federación; la participación en materias que antes correspondían a la federación (como el indulto a reos del fuero común, el nombramiento de los titulares de seguridad y la procuración de justicia), o bien la reorganización política que, en teoría, deberá ampliar el régimen administrativo en la lógica de mayor representación, pesos y contrapesos, pluralidad, transparencia y rendición de cuentas.⁹

No obstante, muchas interrogantes quedan en aire, al mismo tiempo que varios de los problemas estructurales, que hubieran ampliado el sentido de la reforma, quedaron marginados. En un interesante artículo, la doctora María Amparo Casar, resume de manera adecuada la serie de incertidumbres que la reforma política de la Ciudad de México nos deja.¹⁰

Con la premisa de que esta reforma es una transformación hecha a la medida de los políticos y no de los ciudadanos, Casar afirma que en ella hay pocos cambios que verdaderamente vayan a mejorar la relación entre gobernantes y gobernados en la capital. Por el contrario, con su puesta en marcha sólo es esperable un mayor gasto y algunos intercambios legislativos entre las fuerzas políticas. En esta lógica, pese a que se vende la idea de que con la reforma tendremos autoridades con mayor capacidad de acción y decisión, lo real es que ninguna ley, por más buena que sea, podrá alterar la propia dinámica capitalina si antes no se atiende la falta de rendición de cuentas y de transparencia, cuestión que no ha caracterizado a los gobernantes y asambleístas capitalinos, por lo que no se sabe con qué argumento se podría esperar un cambio en las actitudes de éstos.

Si en lo político se ganan algunas cosas, como las mencionadas líneas arriba, en la vida práctica de las personas poco o nada se ve cómo

⁹José Omar Sánchez, "¿Por qué sí una constitución para el Distrito Federal?", *Nexos*, México, 4 de mayo de 2015, <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6964>> [consulta hecha el 5 de junio de 2016].

¹⁰María Amparo Casar, "¿Para los políticos o para los capitalinos?", *Excelsior*, México, 16 de diciembre de 2015, <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2015/12/16/1063699>> [consulta hecha el 10 de junio de 2016].

ello pueda beneficiarlas o hacerlas partícipes de las decisiones. Inclusive con la transformación de las delegaciones en alcaldías, poco se puede esperar, pues basta con voltear a ver a los municipios en los estados para darse cuenta de que una mayor pluralidad en los órganos de gobierno de ninguna manera repercute de forma directa en la democratización del poder y su ejercicio. En todo caso, lo tangible es que la reforma aumentará los cargos y espacios de la clase política, por lo que hará más costoso el gobierno local.

En un sentido similar al de Casar, el senador Mario Delgado, uno de los principales promoventes de la reforma política de la Ciudad de México, ha planteado también que “es una reforma por y para la clase política, no para las y los ciudadanos”.¹¹

Desde su punto de vista, aunque resulta significativo el cambio de estatus constitucional que adquiere la Ciudad de México, en la vida diaria de las personas esto tendrá poco impacto. Asimismo, cuestiona que se hayan excluido de la reforma temas como la aprobación de la deuda pública de la capital, como un asunto de verdadera autonomía financiera, ya que sin ella difícilmente puede haber planificación a mediano y largo plazos. De igual forma, en el tema educativo se soslayó la plena autonomía, y el gobierno federal continuará ejerciendo el control sobre los servicios educativos. Por si fuera poco, aunque el logro más interesante de la reforma es la creación de la constitución de la Ciudad de México, el método elegido para la conformación de la Asamblea Constituyente privilegia los acuerdos políticos previos, y da la espalda a la ciudadanía organizada, participativa e informada.

Así pues, a la luz de estas críticas, queda la sensación de que en el proceso de reforma política de la Ciudad de México prevalecieron los intereses de la clase política y no las cuestiones de fondo que hubieran podido incidir de manera más efectiva en la vida cotidiana de las personas de la capital. Desde luego, no se trata de descalificar a rajatabla una

¹¹Mario Delgado, “El último brindis del Pacto por México”, *El País*, Madrid, 31 de enero de 2016, <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/31/mexico/1454197154_708388.html> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].

reforma que todavía, en muchos sentidos, es parte de un proceso inconcluso que habrá de generar expectativas y mostrar resultados a mediano y largo plazos, principalmente a través de la constitución. No obstante, tampoco debemos engañarnos con la esperanza de resultados espectaculares, pues la Ciudad de México de ninguna manera puede ser ajena a las condiciones sociales, políticas y económicas que prevalecen en el país. En ese sentido, creer que la constitución capitalina será la solución de todos los males de dicho territorio, por lo menos es seguir viviendo en una ficción legal y pecar de ingenuos.¹²

La Asamblea Constituyente y su proceso de integración

El decreto publicado en materia de reforma política de la Ciudad de México estableció en su Artículo Séptimo Transitorio la integración de un órgano denominado Asamblea Constituyente, el cual debería conformarse con la finalidad de aprobar la constitución de la Ciudad de México. Al respecto, muchas fueron las críticas que este mecanismo recibió por parte de diversos analistas y destacados juristas, pues, desde el punto de vista de su legitimidad, la situación entrañaba por lo menos dos problemas.

El primero de ellos se encontraba en el plano del propio Poder Constituyente y en el mecanismo mixto de integración de la Asamblea. En tanto que el segundo radicaba en la elección de las fórmulas de diputados por el principio de representación proporcional, los cuales, por la lógica misma de su postulación a través de listas cerradas de candidatos, anunciaban un refrendo de intereses partidarios y de sus cúpulas, por encima de la preparación o el reconocimiento en determinados temas como factores de prelación ciudadana al momento de ejercer su derecho al voto.

¹²Véase Roberto Breña y Salvador Camarena, "La Asamblea Constituyente de la CDMX y la ficción legal como *modus vivendi*", *Nexos*, México, 21 de marzo de 2016, <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7655>> [consulta hecha el 16 de junio de 2016].

Por la importancia que dichas problemáticas tienen para explicarnos y comprender los posibles resultados que la Asamblea Constituyente podría brindar en el futuro, a continuación explico, a grandes rasgos, en qué consiste cada una de las cuestiones arriba citadas.

EL VICIO DE ORIGEN: UN CONSTITUYENTE QUE NO ES CONSTITUYENTE

Teóricamente, la expresión asamblea constituyente alude a “un órgano colegiado, representativo, extraordinario y temporal, que está investido de la tarea de elaborar la constitución del estado, de establecer –en otras palabras– las reglas fundamentales del ordenamiento jurídico estatal”.¹³

En esta lógica, la asamblea constituyente es la representación del mismísimo Poder Constituyente, cuya existencia radica en una “voluntad primaria” en el sentido de que “sólo de sí misma y nunca de otra fuente deduce su limitación y la norma de su acción”. Es decir, el Poder Constituyente es “absolutamente libre en cuanto al fin y a las formas a través de las que se ejerce”, siendo la propia asamblea constituyente una de las formas en que se manifiesta.¹⁴

Teniendo presente lo anterior, resulta que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no es como tal un Poder Constituyente, por lo que presenta un vicio de origen que cuestiona su misma legitimidad o, por lo menos, la manera en que se le conceptualizó por el Poder Legislativo.

Como bien lo han apuntado destacados juristas, el Constituyente que revisará, modificará y en su caso aprobará la Constitución de la Ciudad de México no es un Poder Constituyente con atribuciones para hacer lo que sea, tal y como lo dicta la teoría, sino que se trata de un

¹³Vicenzo Lippolis, “Asamblea Constituyente”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, 15ª ed., México, Siglo XXI Editores, 2007, p. 85.

¹⁴Vicenzo Lippolis, *op. cit.*

poder legal con límites constitucionales bien definidos.¹⁵ Dicho de otra manera, lo que tenemos es un poder constituido cuyo origen se ubica en el apartado transitorio de la Constitución Política Mexicana, por lo que la Asamblea Constituyente emana de una norma constitucional y, en consecuencia, sus propias capacidades de decisión se encuentran acotadas.¹⁶

En ese sentido, no es de extrañar que desde ahora se considere a la constitución de la Ciudad de México como una legislación más, al nivel de las leyes reglamentarias y/o secundarias, pues ninguna de las características que disponga la nueva carta magna podrá contravenir lo dispuesto en el Artículo 122 de la Constitución Política Mexicana.

En el artículo 122 constitucional se establece la forma de gobierno de la Ciudad de México, la conformación de la legislatura, el método de elección del jefe de Gobierno, la división territorial, entre otras características de su conformación política. Es decir, que no se podrán modificar estos rubros y prácticamente el orden jerárquico se mantendrá igual. En el caso de las delegaciones ya está determinado que serán alcaldías integradas por un alcalde y por un concejo, electos por votación directa. Además, las modificaciones que se hicieron para elaborar la Constitución política —publicadas el 29 de enero— también contemplaron qué deberá establecer la Constitución Política de Ciudad de México, como la competencia de las alcaldías, el periodo y el método de postulación del alcalde, entre otros términos.¹⁷

De tal suerte que la Asamblea Constituyente y sus integrantes habrán de cuidar estos límites, pues de lo contrario caerían en una acción de inconstitucionalidad.

¹⁵Pedro Salazar Ugarte, "La Asamblea Constituyente: un poder constituido," *El Universal*, México, 26 de febrero de 2016, <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/pedro-salazar-ugarte/nacion/2016/02/26/la-asamblea-constituyente-un>> [consulta hecha el 12 de junio de 2016].

¹⁶Pedro Salazar, *op. cit.*

¹⁷Entrevista a Diego Valadés, publicada en *Milenio*, México, 8 de marzo de 2016, <http://www.milenio.com/politica/ley_reglamentaria-no_Constitucion-Valades-El_asalto_a_la_razon_0_697130296.html> [consulta hecha el 12 de junio de 2016].

Por otra parte, sobre el tema de la integración de este órgano coadyuvante en la transición del Distrito Federal a la entidad federativa Ciudad de México, el mismo Artículo Transitorio Séptimo plantea que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se compondrá de 100 diputados que serán elegidos de la siguiente manera:

1. Sesenta se elegirán según el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción plurinominal.
2. Catorce senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política (también ya designados).
3. Catorce diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política.
4. Seis designados por el presidente de la República.
5. Seis designados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

De este esquema de integración se deduce el hecho de que en la conformación de la Asamblea Constituyente habrá de concurrir un modelo mixto de representación política indirecta, en el que 40 diputados deberán ser designados por poderes ya constituidos, lo que refuerza la idea de la deficiencia conceptual de origen que hemos señalado, por lo que este órgano de ninguna manera puede ser definido como un verdadero Poder Constituyente.

En todo caso, la integración muy “a la mexicana” que se optó por instrumentar “preserva o extiende el régimen de excepción al que ha estado sujeta históricamente la Ciudad de México”, contradiciendo la idea de que esta reforma dota de autonomía a la capital, al tiempo que confirma que, en realidad, “se cambiaron algunas cuestiones superficiales, para que lo sustancial [todo] se mantenga igual.”¹⁸

¹⁸ Jaime Olaiz González, “CDMX: gatopardismo constitucional”, *Excelsior*, México, 20 de marzo de 2016, <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/columnista-invitado->

PARA Y DESDE LA CLASE POLÍTICA: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Como se mencionó líneas arriba, en la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se privilegió un esquema mixto de representación indirecta. Por una parte, 60 diputaciones fueron integradas a partir del principio de representación proporcional, producto de la elección ocurrida el pasado 5 de junio de 2016. Por la otra, 40 lugares se reservaron para designaciones desde los poderes formalmente constituidos: Congreso, Ejecutivo federal y jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Ahora bien, el hecho mismo de no haber buscado un mecanismo de integración de la Asamblea Constituyente más acorde con la realidad de la representación política en la Ciudad de México, tal y como lo hubiera sido investir a la propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal con facultades para erigirse en Poder Constituyente, sin duda trajo consigo una serie de cuestionamientos y suspicacias respecto a la pertinencia y la legitimidad de los método acordado por el Poder Legislativo para la conformación del órgano constituyente.

En ese sentido, la decisión de hacer uso de la representación proporcional para reflejar la voluntad popular de la ciudadanía de la capital se vio opacada por el hecho de que, en todo momento, los partidos controlaron el orden de las fórmulas de candidatos al Constituyente, mediante listas cerradas y bloqueadas, las cuales reafirman el poder de las dirigencias de los partidos y le restan capacidad al ciudadano para elegir, de acuerdo con perfiles y simpatías particulares, entre los candidatos postulados.

Así pues, en la elección de los 60 diputados constituyentes efectuada el pasado 5 de junio participaron los partidos políticos con registro nacional –a saber, Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Morena, Movimiento Ciudadano (MC), Partido Encuentro Social (PES), Nueva Alianza (NA), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT)–, cada uno con 60 fórmulas de candidatas registradas, las cuales fueron votadas

comunidad/2016/03/20/1081953> [consulta hecha el 11 de junio de 2016].

en una sola circunscripción plurinominal. Eso significó que en lugar de que los habitantes de la ciudad votaran por un representante con nombre y apellido para cada determinado territorio o distrito, como suele ocurrir en las elecciones de mayoría relativa, en esta ocasión lo hicieron por planillas o listas de 60 candidaturas que cada partido presentó, resultando electas aquellas fórmulas de diputados que de forma proporcional correspondieran a cada partido, de acuerdo con su votación obtenida, respetando el orden de prelación en el cual fueron registradas las candidaturas.¹⁹

De igual forma, se incluyó la posibilidad de que ciudadanos y ciudadanas ajenos a los partidos políticos, buscaran llegar a la Asamblea, mediante la figura de candidaturas independientes. No obstante, varios analistas y organizaciones de la sociedad civil coincidieron en que esta posibilidad se vio obstaculizada por una serie de factores y procedimientos que convirtieron las candidaturas de este tipo en “burocráticas y amañadas, por decir lo menos”.²⁰

De entrada, las candidaturas independientes compitieron en una planilla conjunta, en la que las reglas difirieron con respecto a las aplicadas a los partidos políticos. En su caso, no se votó por una planilla, sino por un candidato o candidata en particular, quienes necesitaron acreditar al menos el número de votos equivalente al cociente natural –el cual resultó de dividir la votación válida emitida entre 60– que se determinó para ocupar una curul.²¹

De acuerdo con las reglas que estableció la propia reforma constitucional en su Transitorio Séptimo, y con la convocatoria que para tales efectos emitió el Instituto Nacional Electoral (INE), órgano encargado de

¹⁹ Marco Antonio Baños, “Representación proporcional y Constituyente CDMX”, *El Economista*, México, 28 de febrero de 2016, <<http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2016/02/28/representacion-proporcional-constituyente-cd-mx>> [consulta hecha el 5 de junio de 2016].

²⁰ Dante Gutiérrez, “Asamblea Constituyente CDMX: largo camino de los candidatos independientes”, *La Izquierda Diario*, México, 2 de marzo de 2016, <http://www.laizquierdadiario.mx/Asamblea-Constituyente-CDMX-el-largo-camino-de-los-candidatos-independientes?id_rubrique=1714> [consulta hecha el 12 de junio de 2016].

²¹ Marco Antonio Baños, *op. cit.*

la organización de las elecciones para ocupar los 60 lugares destinados de la Asamblea Constituyente, los aspirantes a ocupar una candidatura independiente debieron obtener “cuando menos la firma de respaldo de 73,792 (setenta y tres mil setecientos noventa y dos) ciudadanas y ciudadanos equivalentes al 1% de la lista nominal de electores correspondiente al otrora Distrito Federal, con corte al 31 de diciembre de 2015”.²²

Asimismo, la reforma impidió la participación de “militares, policías, ministros de culto y servidores públicos” como candidatos, al tiempo que bloqueó a quienes hubieran participado durante 2015 como independientes, por lo que aquellos que “ya habían creado una pequeña estructura para hacer frente a los requisitos que impuso el Instituto Nacional Electoral”, se vieron en esta ocasión impedidos para poder registrarse.²³ De igual manera, los tiempos para la obtención del registro como candidato independiente fueron breves y engorrosos, pues

la convocatoria para el registro de precandidatos independientes se abrió el 6 de febrero y se cerró el 1 de marzo. Para esta fecha los solicitantes debieron –además de cubrir con los requisitos de tener más de 21 años y credencial de elector actualizada– estar respaldados por una Asociación Civil, cuyo registro en una Notaría cuesta más de 10,000 pesos, tener una cuenta bancaria y estar dados de alta ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Este último requisito no lo tienen que cumplir los candidatos de los partidos políticos.²⁴

Finalmente, en cuanto al reparto de prerrogativas, los candidatos independientes recibieron parte de los 101 millones de pesos que otorgó el INE para la realización de las campañas para la elección de la Asamblea Constituyente. Sin embargo, se estimó que dicho reparto fue inequitativo en cuanto los partidos políticos obtuvieron alrededor de 10 millones de

²²Base Tercera, numeral III, del *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emite convocatoria para la elección de sesenta Diputados, para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.*

²³Gutiérrez, *op. cit.*

²⁴*Loc. cit.*

pesos cada uno, y los candidatos independientes una cantidad similar, con la diferencia de que ésta fue dividida entre el número total de candidatos registrados, el cual finalmente fue de 21.

En suma, como se puede advertir, el procedimiento mediante el cual se eligió a los 60 constituyentes producto del voto ciudadano estuvo marcado por una tendencia favorable para los partidos políticos y sus cúpulas, y la dificultad para que ciudadanos sin partido tuvieran acceso a un espacio dentro de la Asamblea Constituyente. Desde luego, la falta de interés ciudadano reflejado en la baja participación en la elección, la pobreza del mensaje en las campañas, la prevalencia de prácticas clientelares y coactivas del voto, así como la integración con casi absoluta preeminencia partidaria de los 60 espacios en disputa son sintomáticos de que, más que tratarse de una reforma y un procedimiento destinados a canalizar las demandas ciudadanas hacia el Constituyente, lo que se tuvo fue una elección como cualquiera otra, hecha para y por la clase política y sus intereses, misma que se complementaría con las designaciones de los poderes constituidos para integrar el resto de la Asamblea.

RESULTADOS DEL PROCESO DE ELECCIÓN DE LOS 60 LUGARES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA LA CONFORMACIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

¿A partir de qué elementos podría sugerirse el éxito o fracaso de este proceso electivo que se encargó de seleccionar 60 diputados y diputadas constituyentes? Ciertamente, sólo el análisis conjunto de los diversos componentes que entraron en juego en esta elección puede darnos los elementos para realizar una valoración objetiva de este episodio en la transición del Distrito Federal a la Ciudad de México. No obstante, tentativamente, pueden aventurarse dos posibles respuestas para la evaluación de la elección.

De un lado, vistos desde su función procedimental, los comicios del 5 junio cumplieron con su objetivo: elegir a las y los diputados que ocuparán los 60 lugares destinados para dicho fin en la Asamblea Constituyente. Asimismo, desde el punto de vista de los partidos en su conjunto, la elección ha sido exitosa en la medida en que monopolizaron prácticamente los espacios

frente a los candidatos ciudadanos. Por supuesto, en lo particular cada partido valorará su propio desempeño a partir de sus resultados e inversiones. Según dicho argumento, si alguna de las fuerzas parece haber tenido éxito, sin duda, ha sido el partido fundado por López Obrador, Morena.

Por otro lado, más allá de los números fríos de las posiciones que obtuvo cada partido, el conjunto de acontecimientos que reflejan el verdadero interés que este acontecimiento despertó en la ciudadanía son muchos y de carácter negativo. De igual modo, la falta de innovaciones en la calidad de la competencia política entre las distintas fuerzas que participaron, sin duda, fue otro de los saldos poco favorables que dejaron los comicios para la Asamblea Constituyente.

Así, el grado tan alto de abstencionismo que se registró el 5 de junio, el cual fue de poco más de 71% de la lista nominal, aunado al 8% de la votación total emitida que representaron los votos nulos, no puede significar otra cosa que el fracaso de los partidos y las autoridades electorales y gubernamentales –particularmente el INE, tan sobrecargado de funciones a causa de la reforma electoral de 2014– para despertar el interés ciudadano en esta elección particular.

Probablemente, una mala promoción del voto, un hartazgo ciudadano válido y legítimo respecto a los partidos políticos y la falta de innovación para construir canales de participación ciudadana en todo el proceso de reforma política para la Ciudad de México son parte de las explicaciones que sustentan estas cifras de participación ciudadana, mismas que desde antes de iniciar las campañas eran ya previsibles.²⁵

En su momento, el presidente de la autoridad electoral local, el consejero Mario Velázquez Miranda, señaló que

en los procesos federales para elegir presidente de la República, diputados y senadores, así como cada seis años cuando se elige jefe de gobierno en la Ciudad de México, la participación de los capitalinos en la votación asciende

²⁵ Es importante destacar que ello ocurrió pese al esfuerzo realizado por el Instituto Electoral del Distrito Federal. Asimismo, véase Johana Robles, “Desinterés. Ven baja votación en Constituyente”, *El Universal*, México, 18 de abril de 2016, <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/04/18/desinteres-ven-baja-votacion-en-constituyente>> [consulta hecha el 10 de junio de 2016].

a 60%; mientras que en los comicios locales, cuando se renuevan diputaciones y jefes delegacionales, el porcentaje se ubica, en promedio, en 40%. Sin embargo, en los ejercicios en los que se ha elegido a los comités ciudadanos, la participación supera a penas 12%.²⁶

En consecuencia, el funcionario estimaba que lo más realista era esperar una votación cercana a la de los procesos intermedios, es decir, de 40%. Asimismo, Velázquez Miranda señaló que, pese a la firma de un convenio de colaboración con el INE para el apoyo y la promoción de la reforma política y de la elección de la Asamblea Constituyente, las cosas fueron complicadas, pues, con todo y la implementación de campañas por tierra y aire, esta última “representó un gran reto por el modelo de comunicación política vigente en el que predominan los *spots* de 30 segundos”. Con todo, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), logró la realización de 16 foros, en los que participaron más de 3,200 ciudadanos, y de los cuales surgieron 547 propuestas para la elaboración de la constitución de la Ciudad de México, mismas que fueron entregadas al comisionado del gobierno capitalino para la reforma política del Distrito Federal, Porfirio Muñoz.²⁷

Desde luego, no debe ni puede dejar de señalarse que se trató de un proceso inédito y, por sus reglas, no existió una estricta personalización de las campañas políticas –salvo en el caso de los candidatos independientes–, por lo que eran previsibles votaciones menos concurridas que aquellas celebradas en un esquema de mayoría relativa entre candidatos. Sin embargo, precisa y justamente por esta razón, se habría esperado ofertas novedosas y dinámicas, diferentes, para atraer la atención ciudadana, más allá de las campañas políticas tradicionales a las que estamos acostumbrados en el país, lo cual no ocurrió.²⁸

²⁶Declaraciones de Mario Velázquez Miranda, en Lidia Arista, “Se complicó difusión para la Constituyente: IEDF”, *El Economista*, México, 5 de junio de 2016, <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/06/05/difusion-constituyente-fue-complicada-iedf>> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].

²⁷Mario Velázquez, *op. cit.*

²⁸Más allá de los propios perfiles de candidatas y candidatos postulados por cada uno de los partidos, más aquellos que compitieron con bandera independiente, las cam-

Por el contrario, además de los lugares comunes y la pobreza programática de partidos y candidatos independientes, también se hicieron presentes las peores prácticas contrademocráticas a las que nos tienen acostumbrados los políticos en temporada electoral: uso de programas sociales con fines electorales, acarreo de votantes el día de la jornada, así como la compra y la coacción del voto.²⁹

Con todo y estos comportamientos y situaciones, no debe minusvalorarse el papel de todas aquellas personas que participaron de manera activa y pacífica en la elección de los constituyentes, ya sea a través de la emisión de sus sufragios, o bien como parte de los funcionarios de casilla que se encargaron de recibir y contar los votos. No deja de ser notable que, pese al desencanto en cuanto a la política, las elecciones sigan funcionando como catalizadores del descontento social en términos pacíficos y civilizados.

También debe reconocerse el papel aceptable que desempeñaron las autoridades electorales, principalmente el INE, al cual correspondió la organización de este proceso, pues, a pesar de los constantes ataques y presiones recibidos de las diversas fuerzas políticas, éste ofreció resultados confiables e incontrovertibles, salvo de manera mínima.³⁰ En relación

pañás políticas estuvieron centradas en eslóganes y frases huecas carentes de contenido real y propuestas tangibles, acordes con el propósito de la elección: "Poder Chilango", "Juntos hacemos más", entre algunas otras, fueron muestra de la pauperización del mensaje hacia la ciudadanía. Véase "Apatía, desdén y nula propuesta, el camino a la Asamblea Constituyente", *Proceso*, México, 4 de junio de 2016, <<http://www.proceso.com.mx/442933/apatia-desden-nula-propuesta-camino-a-la-asamblea-constituyente>> [consulta hecha el 10 de junio de 2016].

²⁹Véanse "Esperan acarreo y compra de votos en elecciones constituyentes", *ElBigData*, México, 3 de junio de 2016, <<http://elbigdata.mx/constituyente/esperan-acarreo-y-compra-de-votos-en-eleccion-de-constituyentes/>> [consulta hecha el 12 de junio de 2016]; "PRD condiciona programas sociales por voto para Constituyente, ahora en la Venustiano Carranza: Reforma", *SinEmbargo.Mx*, México, 27 de mayo de 2016, <<http://www.sinembargo.mx/27-05-2016/1665462>> [consulta hecha el 9 de junio de 2016]; "Descalificaciones, dádivas y compra de votos dominan el panorama electoral 2016", *Aristegui Noticias*, México, 5 de junio de 2016, <<http://aristeginoticias.com/0506/mexico/descalificaciones-dadivas-y-compra-de-votos-dominan-el-panorama-electoral-2016/>> [consulta hecha el 12 de junio de 2016].

³⁰Al respecto se puede señalar, por ejemplo, que el día de la jornada únicamente no fue instalada una casilla de las 12,789 que se tenían programadas. Asimismo

con ello tampoco puede negarse que, hasta ahora, los canales y mecanismos de resolución de conflictos contemplados por la legislación han venido funcionando de manera adecuada, por lo que no deberá haber mayores conflictos en la conclusión del proceso electoral hacia el mes de agosto.

En resumen, como se puede apreciar, hay un balance contradictorio que a nadie puede tener contento, pero que con todos sus defectos y circunstancias ha determinado quiénes son los 60 diputados constituyentes por el principio de representación proporcional.

Como comentario adicional, llama la atención que mientras el cociente para obtener una diputación por la vía independiente se obtuvo de dividir la votación total válida emitida entre los 60 lugares disponibles, para los partidos se consideró la votación total válida emitida, menos la votación obtenida por los candidatos independientes. Es decir, mientras que el cociente –número de votos– para obtener una diputación por la vía independiente se acrecentaba, para obtenerlo por la vía partidista este disminuía. De ahí que no extraña el cuasimonopolio que ejercieron los partidos sobre los espacios de la Asamblea en disputa.

“durante el desarrollo de los cómputos distritales, se determinó la apertura de 8,132 paquetes electorales (63.59% del total de las casillas), para realizar el recuento de votos en presencia de los representantes de los partidos políticos y de las y los candidatos independientes”. Destaca el hecho de que “solamente en dos Distritos Electorales, el 04 y el 19, se ordenó el recuento total de votos, al registrarse una diferencia menor al 1.0% entre el número de sufragios contabilizados entre los partidos políticos que quedaron en el primero y en el segundo lugar”. Por tanto, el resultado de los cómputos y recuentos no modificó la distribución de cargos de diputados constituyentes de la Ciudad de México que arrojó el Programa de Resultados Electorales Preliminares. Notimex, “Concluye cómputo del Constituyente, confirman resultados del PREP”, *El Financiero*, México, 10 de junio de 2016, <<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2016/06/10/concluye-computo-constituyente-confirman-resultados-prep>> [consulta hecha el 14 de junio de 2016].

Cuadro 1. Votaciones para la elección de 60 lugares en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Independientes*	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	NA	Morena	PES	Votos nulos	Votación válida emitida	Votacion Total
176,918	203,843	153,034	572,043	30,477	18,348	42,068	55,178	652,286	68,639	172,821	1,972,834	2,145,655
8.24%	9.50%	7.13%	26.66%	1.42%	0.85%	1.90%	2.57%	30.40%	3.19%	8.05%	91.94%	100%

* Se incluye la votación total válida de los 21 candidatos independientes registrados.

FUENTE: Elaboración propia con los datos de los cómputos distritales publicados por el INE.

Cuadro 2. Fórmulas de diputados asignadas por el principio de representación proporcional para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México

Independientes	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	NA	Morena	PES	Total
1	7	5	19	1	0	1	2	22	2	60

FUENTE: Elaboración propia con los datos publicados por el INE.

LEGITIMIDAD AL DEDAZO:

ASAMBLEÍSTAS DESIGNADOS POR LOS PODERES CONSTITUIDOS

Con anterioridad he señalado que una de las partes más cuestionadas en la integración de la Asamblea Constituyente ha sido la conformación de 40% de dicho órgano, mediante la designación de diputados desde el Poder Legislativo, la Presidencia de la República y la Jefatura de Gobierno.

Sin una justificación seria y argumentada de por qué se decidió realizar este híbrido de Asamblea Constituyente, mucho se ha especulado respecto a las verdaderas motivaciones que se encuentran detrás de la implementación de este mecanismo. Desde luego, si atendemos al con-

texto en el cual se dio la aprobación de esta nueva propuesta de reforma política quizás podamos hallar los elementos necesarios que nos indiquen pistas sobre las decisiones tomadas.

En principio, asumamos una realidad reconocida por los propios actores políticos involucrados en el tema: la reforma política de la Ciudad de México es producto del Pacto por México.³¹ Como recordaremos, a partir de la delimitación de una agenda común de reformas que fueron plasmadas en 95 compromisos, mismos que correspondían a tres ejes generales de acción en cinco apartados temáticos, el Pacto por México trajo consigo una nueva dinámica de negociación, diferente a la experimentada desde la llegada de los gobiernos sin mayoría en el país.³²

Como herramienta de negociación de la clase política, los partidos y sus fuerzas representadas en el Congreso, el Pacto por México permitió la aprobación de una serie de reformas y cambios estructurales en diversas materias. En ese sentido, más allá de posiciones ideológicas, resulta innegable que el primer año y medio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto fue de modificaciones sustanciales, debido a la dinámica de negociación que se logró establecer con dicho instrumento.³³

³¹ Rosa Elvira Vargas y Gabriela Romero Sánchez, "Reforma del DF, triunfo del Pacto por México, asegura Peña Nieto", *La Jornada*, México, 30 de enero de 2016, p. 28.

³² Los ejes de acción a los que hacía referencia el Pacto por México son: el fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y la aplicación eficaz de los derechos sociales; y la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. Los capítulos en los que está organizado este acuerdo son los siguientes: 1. Sociedad de derechos; 2. Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3. Seguridad y justicia; 4. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y 5. Gobernabilidad democrática. Véase el Pacto por México, 2 de diciembre de 2012. Su versión electrónica puede consultarse en <<http://pactopormexico.org/>>.

³³ Para dimensionar estas palabras, entre el 1 de diciembre de 2012 y el 31 de julio de 2014 el Ejecutivo federal presentó un total de 58 iniciativas al Congreso de la Unión, de las cuales 46 habían sido aprobadas por las principales fuerzas políticas del país, sin que las restantes hubieran sido desechadas hasta la fecha límite citada. Entre esas iniciativas destacan por su envergadura las referentes a la reforma educativa, la reforma en materia de competencia económica, la reforma en telecomunicaciones, la reforma política, el paquete de reformas en materia financiera, la reforma en materia energética. Sin duda, muchas de ellas buscadas en sexenios anteriores pero no cristalizadas. Para mayores detalles véase la numeración

Aunque el tiempo transcurrido no permite hacer una evaluación objetiva y profunda de este conjunto de transformaciones y sus consecuencias para el desarrollo del país, lo cierto es que al comienzo del sexenio vivimos una conjunción favorable de circunstancias políticas, que alentaron una actitud de negociación y diálogo entre las diversas fuerzas políticas, lo que permitió generar amplias expectativas.

De esta manera, en un escenario sin mayoría legislativa en el Congreso, el presidente Peña Nieto mostró buen entendimiento de las limitantes del actual diseño institucional del país, en el que la Presidencia de la República ha perdido controles y recursos en pro de otras instituciones y espacios en el régimen, a raíz del proceso de liberalización política, y se asumió junto con su partido, el PRI, como minoría legislativa, dándole el reconocimiento a la oposición como fuerza necesaria para la construcción de acuerdos.

Por lo que se refiere al tema concreto de la reforma política de la Ciudad de México, los firmantes del Pacto por México establecieron una serie de acciones a emprender, las cuales se resumían básicamente en un compromiso, el número 91, el cual planteaba la culminación del proceso de reforma del Distrito Federal a través de la instalación de una mesa de negociación nacional, en la que se discutirían como temas centrales la definición del nombre oficial de la Ciudad de México como capital de la República, la creación de la constitución para el Distrito Federal, la revisión de las facultades del jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa y el impulso de la elección de los gobiernos colegiados con representación plural en el ámbito de las delegaciones políticas del Distrito Federal.

No es tema de este ensayo el estudio del largo y sinuoso proceso de negociación que devino en la aprobación de la reforma política de la Ciudad de México, sin embargo, baste tener presente que sin la referencia contextual que determinó el Pacto por México es imposible comprender el tipo de acuerdos a los que finalmente se llegó. El asunto viene a colación porque, justamente, parte de la explicación que nos permite

que ofrece el *Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación*, <<http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Asuntos/NumeraliaAsuntos.php>>.

comprender las razones por las cuales el Constituyente fue organizado de manera mixta –elección popular y designaciones– tiene que ver con el peso de los actores en la negociación nacional de la reforma.

Así pues, aunque en términos teórico-conceptuales y de legitimidad popular resulta cuestionable la integración de la Asamblea Constituyente con miembros designados y, por tanto, impuestos, lo verdaderamente explicativo del asunto es que dicha medida tiene la finalidad de garantizar un proceso controlado de reforma para los principales actores políticos.³⁴

En efecto, la integración de la Asamblea Constituyente parece pensada para dos cuestiones: 1) evitar el control mayoritario de una sola fuerza, sobre todo de carácter opositor al gobierno federal; y 2) brindar al Ejecutivo de la nación y su partido el control del proceso de reforma, privilegiando su estatus como poder con intereses dentro de la capital de la República.

Sobre el primer punto es claro que en los últimos procesos electorales, y a consecuencia de la división de la izquierda en la capital, el partido Morena del opositor Andrés Manuel López Obrador paulatinamente ha venido conquistando espacios en la capital, desplazando al PRD como primera fuerza, por lo que haber soltado el proceso para integrar un Constituyente puramente electo, o con la Asamblea habilitada para tal función, habría generado la posibilidad de que la citada fuerza política aprovechara la coyuntura para construir una constitución de acuerdo con sus intereses partidistas. De ahí que lo más sensato, tanto para el PRI como para el PRD –principal interesado en el tema de la reforma política de la ciudad– fuera acordar un mecanismo que les garantizara presencia y control sobre el procedimiento.

³⁴Dos artículos del historiador Alfredo Ávila llegan incluso a poner el tema de la designación en el plano de un retroceso histórico en la evolución democrática del país, una vuelta a una discusión del siglo XIX mexicano. Véanse “El Constituyente del Distrito Federal: de vuelta al siglo XIX”, *Nexos*, México, 29 de abril de 2016, <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6947>> [consulta hecha el 14 de junio de 2016]; y “La Constitución de la Ciudad de México: ¿dónde quedó la voluntad popular?”, *Nexos*, México, 29 de abril de 2016, <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7535>> [consulta hecha el 14 de junio de 2016].

Por lo que respecta al segundo tema es innegable que sin el apoyo del PRI cualquier reforma constitucional sería imposible durante este sexenio, por lo que en términos de negociación política parece factible que haya aprovechado esta situación para garantizarse una posición favorable en el proceso de conducción de la reforma, máxime cuando el PRD y el jefe de Gobierno del Distrito Federal eran los más interesados en la cuestión. Asimismo, los intereses naturales que el Ejecutivo tiene sobre la capital de la República seguramente fueron argumentos factibles para mantener una posición de preeminencia y conservar algunas facultades sobre la Ciudad de México.

Así pues, fuera de posiciones ideológicas y cuestionamientos sobre la legitimidad del Constituyente, me parece que detrás de las reglas acordadas para la distribución de los espacios de la Asamblea –y en la reforma misma– hay una lógica política de negociación que privilegió el conservadurismo frente a los cambios, que antepuso los intereses partidistas y que, por sobre todo, busca favorecer el reacomodo de una clase política voraz e insaciable de espacios de poder y recursos.

Atendiendo este razonamiento se explica entonces por qué se piensa que dichos acuerdos han favorecido principalmente al PRI en la integración del Constituyente, generando una sobrerrepresentación que en la ciudad, desde hace años, no tiene. Sin embargo, también favorecen al PRD, pues en la lógica de su debilitamiento en la ciudad frente a Morena, le otorga también espacios a través de las designaciones del jefe de Gobierno y del Congreso, con los cuales puede asegurar su participación como parte de coaliciones mínimas ganadoras dentro de la dinámica legislativa de la Asamblea Constituyente.³⁵ Además, no está de más mencionar que con la ampliación de puestos en la organización de las alcaldías las fuerzas políticas encontrarán espacios para incidir en la toma de decisiones, mediante el acceso por la vía de la representación proporcional.

³⁵Véase “Habrá dedazo en el DF y favorecerá al PRI: analistas”, *Aristegui Noticias*, México, 29 de abril de 2016, <<http://aristeguinoticias.com/2904/mexico/habra-dedazo-en-el-df-y-favorecera-al-pri-analistas-en-cnn/>> [consulta hecha el 7 de junio de 2016].

LAS DESIGNACIONES DEL SENADO Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Durante el último día del segundo periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio de la LXII Legislatura, los plenos de las cámaras de Diputados y Senadores votaron las propuestas de legisladores que habrían de formar parte de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que habría de iniciar funciones el 15 de septiembre.

Cabe destacar que cada una de las cámaras debió designar 14 miembros entre sus integrantes, quienes no perderán su estatus de legisladores federales en cuanto se desempeñen como parte de la Asamblea Constituyente. Asimismo, debe hacerse notar que tanto la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores como la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados definieron los métodos y acuerdos para la designación de los legisladores constituyentes, resaltando el hecho de que en ambas cámaras se buscó que las designaciones reflejaran el carácter plural de los plenos, en correspondencia con la composición y el tamaño de los grupos parlamentarios.

Así pues, de la Cámara de Senadores fueron designados los siguientes miembros:³⁶

- Partido Revolucionario Institucional (seis espacios): Raúl Cervantes Andrade, Ana Lilia Herrera Anzaldo, Enrique Burgos García, Lisbeth Hernández Lecona, Joel Ayala Almeida y Yolanda de la Torre Valdez
- Partido Acción Nacional (cuatro espacios): Roberto Gil Zuarth, Mariana Gómez del Campo Gurza, Ernesto Cordero Arroyo y Gabriela Cuevas Barrón
- Partido de la Revolución Democrática (dos espacios): Dolores Padierna Luna y un senador por definir
- Partido Verde Ecologista de México (un espacio): Pablo Escudero Morales.

³⁶ Senado de la República, Boletín 1722, México, 29 de abril de 2016, <buscar<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/28423-define-senado-integrantes-de-la-asamblea-constituyente-de-la-cdmx.html>> [consulta hecha el 8 de junio de 2016].

- El Partido del Trabajo, que podía ocupar un espacio, renunció a postular a algún miembro.

Por lo que refiere a la Cámara de Diputados, los designados fueron:³⁷

- Partido Revolucionario Institucional (cuatro espacios): María de la Paz Quiñones Cornejo, María Esther Scherman Leaña, César Camacho Quiroz y Enrique Jackson Ramírez
- Partido Acción Nacional (tres espacios): Federico Döring Casar, Santiago Taboada Cortina y Cecilia Romero Castillo
- Partido de la Revolución Democrática (dos espacios): Cecilia Soto González y Jesús Valencia Guzmán
- Partido Verde Ecologista de México (un espacio): Jesús Sesma Suárez
- Movimiento Ciudadano (un espacio): René Cervera García
- Nueva Alianza (un espacio): María Eugenia Ocampo Bedolla
- Partido Encuentro Social (un espacio): Hugo Eric Flores Cervantes
- Morena, que podía ocupar un espacio, renunció a postular algún legislador.

Cabe destacar que hasta el momento de escribir este ensayo ni el presidente de la República ni el jefe de Gobierno han tenido a bien designar a sus representantes ante la Asamblea Constituyente, por lo que se desconocen los perfiles de las personas que habrán de representarlos en la Asamblea Constituyente. La señal que se manda con este pendiente de ninguna manera es positiva, pues habla del grado de opacidad y control que se ha manejado en el proceso electivo de miembros, ya sea desde la representación proporcional, o bien por la vía de las designaciones.

Como en su momento apuntó el doctor Mauricio Merino, era deseable que, sin requisitos establecidos por la reforma en cuanto a perfiles exigibles a los diputados designados, por lo menos los senadores, los diputados, el presidente de la República y el jefe de Gobierno actuaran

³⁷ Cámara de Diputados, Boletín 1489, México, 29 de abril de 2016, <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2016/Abril/29/1489-Pleno-aprueba-designacion-de-diputados-integrantes-de-la-Asamblea-Constituyente-de-la-Ciudad-de-Mexico>> [consulta hecha el 7 de junio de 2016].

con tacto, colocando a gente experta y respetable, buscando la legitimidad no ganada en las urnas.³⁸

Escenarios, tendencias y valoraciones. Reflexiones finales en torno a la reforma política de la Ciudad de México y su proceso constituyente

Con base en los resultados obtenidos durante el proceso de elección de los 60 lugares de representación proporcional en la Asamblea Constituyente, así como por la asignación de lugares por partido político del resto de los diputados designados por los poderes constituidos, es posible tener ya una idea casi completa de la integración que habrá de tener Asamblea Constituyente. Por tanto, también es viable imaginar los posibles escenarios de negociación, a partir de las coaliciones que podrían establecerse en la discusión del proyecto de Constitución para la Ciudad de México.

Es decir, tomando como referencia los antecedentes de negociación de la reforma, la afinidad ideológica entre los partidos, así como los antecedentes conocidos y las propuestas que cada uno de los actores elaboró como plataforma electoral para el Constituyente, se puede anticipar las posibles coaliciones que existirán al interior de la Asamblea.³⁹

³⁸Mauricio Merino, "CDMX: cinco ideas sueltas", *El Universal*, México, 3 de febrero de 2016, <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2016/02/3/cdmx-cinco-ideas-sueltas>> [consulta hecha el 16 de junio de 2016].

³⁹En el caso de las plataformas políticas que registraron los partidos para el proceso de elección de los 60 espacios del Constituyente, pueden consultarse en la página electrónica del INE <<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/CdMex/>> y en la página Habla por tu Ciudad del Instituto Electoral del Distrito Federal <<http://www.yodecidodf.org.mx/lista.html>>, en la que además se detallan los perfiles de los candidatos que compitieron durante el citado proceso. Asimismo, interesante por el comparativo que permite hacer en rubros específicos, como educación, derechos sociales, economía, entre otros temas, resulta el documento elaborado por el consejero del INE Arturo Sánchez, relativo a las plataformas electorales de los partidos, disponible en <<http://consejeroarturosanchezg.blogspot.mx/2016/03/plataformas-de-partidos-politicos-para.html>>.

Por ejemplo, en el caso del PRI, es lógico que tanto sus cinco diputados electos, más los cuatro designados por la Cámara de Diputados, más los seis designados por el Senado de la República, como los seis que designará el presidente, converjan en una fracción legislativa de 21 constituyentes. Si agregamos a sus aliados naturales del PVEM, con quienes han mantenido una coalición estable durante ya varios años, no sólo en lo electoral sino también en lo legislativo, es posible entonces sumar tres constituyentes al bloque priísta, para dar una coalición estable de 24; es decir, casi 25% del total de la Asamblea.

Por otra parte, no sería extraño que de acuerdo con los antecedentes de acercamiento legislativo entre el PRI y NA en el plano federal, dicho partido podría también sumar dos legisladores electos y la diputada designada a la fuerza encabezada por el partido del presidente Peña. La situación suena factible, máxime si se piensa que el lugar que ocupa la legisladora designada por NA originalmente fue cedido por el PRI para que los partidos minoritarios también pudieran tener representación en el Constituyente capitalino. Así pues, podría conformarse un bloque estable de 27 diputados.

En el caso del PRD, llegará con un total de 19 asambleístas por la vía de la representación proporcional y cuatro designados por ambas Cámaras, los cuales es factible que se sumen a los seis designados por el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera, quien, pese a no estar afiliado, claramente se identifica con su plataforma y recibe apoyo de ese partido. Así pues, la bancada perredista en la Asamblea Constituyente estará conformada por 29 diputados, con lo que será, por sí sola, la fracción más amplia con la que cuente el órgano.

Sobre las coaliciones que el PRD podría establecer, existen varias posibilidades. La más lógica es que, siendo la reforma política de la Ciudad de México producto directo de sus negociaciones con el PRI en el marco del Pacto por México, la conjunción de ambas fuerzas les daría la posibilidad y la fortaleza para impulsar los acuerdos en el Pleno de la Asamblea. En ese sentido, siguiendo la lógica señalada, si ambas fuerzas se conjuntaran alcanzarían una posible fracción legislativa de 56 miembros. Sin embargo, la cantidad puede ser engañosa, pues no debe perderse de vista que la lógica de funcionamiento perredista no es uniforme, sino que opera mediante fracciones internas. En este rubro, la historia y los antecedentes

son claros. En el propio Pacto por México el PRD, en muchas de las reformas emanadas de dicho instrumento, votó de manera dividida.

Ahora bien, en orden de importancia, Morena será la segunda fuerza dentro del Constituyente con 22 diputados electos, con todo y haber renunciado a la posibilidad de contar con dos integrantes más por la vía de la designación del Congreso. En ese sentido, su comportamiento como fuerza política nos indica que, pese a su fortaleza individual, es un partido renuente a las alianzas y negociaciones, dada su naturaleza apegada y dependiente de la figura carismática de López Obrador. Siguiendo tal argumentación, y en un contexto de constante confrontación con el PRD en de la Ciudad de México, es posible que no sea viable una unificación de las izquierdas. Por el contrario, se esperaría que Morena represente un papel denunciante de los acuerdos y no convalidador de la constitución, más que adoptar una posición cooperativa y negociadora –no veo cómo podría López Obrador acordar algo con aquellos a quienes llama “la mafia del poder”.

En otro orden de ideas, el PAN, pese al número limitado de sus constituyentes –14 entre electos y designados–, será una fuerza relevante en los procesos de negociación, pues esos votos, pensando en negociaciones apretadas, serían determinantes para alcanzar las dos terceras partes que, de acuerdo con el Transitorio Noveno de la reforma política, tienen que alcanzarse en todos los acuerdos de la Asamblea Constituyente; es decir, para que una reforma pase deberá tener el visto bueno de por lo menos 67 legisladores.

Cuadro 3. Fracciones legislativas, incluyendo asambleístas electos y designados

PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	MC	MN	Morena	PES	Independiente	Total
14	21	29	3	0	2	3	22	3	1	98

FUENTE: elaboración propia.

Como puede apreciarse con estas hipótesis y cifras, lo que tendremos frente a nosotros a partir de septiembre es una Asamblea Constituyente plural y fragmentada que, sin embargo, tiene posibilidades de construir acuerdos a partir del juego negociador de fuerzas partidistas.

Ahora bien, es importante no perder de vista que esta Asamblea está facultada únicamente para revisar, modificar y, en su caso, aprobar la propuesta de Constitución de la Ciudad de México que haga llegar el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera. De tal suerte que, como se analizó en el segundo apartado de este ensayo, su poder está perfectamente limitado y establecido. No se trata, pues, de un Poder Constituyente. Igualmente, el proyecto que en estos momentos se encuentra elaborando el consejo redactor de la constitución, conformado por el jefe de Gobierno, también se encuentra acotado por lo señalado en el Artículo 122 constitucional respecto a la Ciudad de México.

Teniendo como referencia estas consideraciones, vale la pena entonces preguntarse qué tipo de constitución podemos esperar. De entrada, es preocupante el secreto o, al menos, la poca información relevante con la que se cuenta respecto al estatus que guarda el proyecto de constitución. Como lo hace constar una nota periodística de la revista *La Capital*, hasta ahora no se sabe bien a bien cuáles son los avances que tiene el consejo redactor de la constitución, pues las dependencias encargadas de informar desconocen las minutas y el método de trabajo que se ha utilizado en dicha encomienda.⁴⁰

No obstante, en el plano real podría esperarse una constitución mejor ordenada en comparación con la que tenemos a nivel federal, una constitución que recoja el cúmulo de derechos sociales y de avanzada que se han conquistado a lo largo de los años en la capital y una constitución acotada en el plano de las relaciones político-institucionales, que se apegue a las líneas señaladas por el Artículo 122, respecto al régimen político de la Ciudad.

En esencia, me parece que lo más importante es que si la constitución es progresista y atrevida en la medida de sus posibilidades, las probabilida-

⁴⁰Valentín Navarro "Constitución CDMX: sin avance ni forma", *La Capital*, México, 15 de junio de 2016, <<http://www.lacapitalmx.com/trafico/constitucion-cdmx-sin-avance-ni-forma>> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].

des de cambios positivos en el largo plazo para beneficio de la ciudadanía de la capital serán mayores. Sin embargo, tampoco podemos autoengañarnos pensando que la confección de una constitución por sí misma habrá de resolver todos los problemas, máxime cuando la sociedad en la que vivimos tiene por costumbre, precisamente, no respetar la ley.

No se me malentienda, no estoy diciendo que las constituciones no tengan una utilidad o una función determinante en nuestras sociedades. Por el contrario, comparto la idea de que “las constituciones son documentos vinculantes [...] Esto significa que sus textos contienen normas orientadas a modular, encauzar y modificar el comportamiento de las personas. La idea encapsula la dimensión más interesante y, a la vez, más pretenciosa del derecho. A través de las normas los juristas se proponen transformar la convivencia. Por eso decimos que las normas, además de vigentes, deben ser eficaces”.⁴¹

Recapitulando, la reforma política de la Ciudad de México es un proceso hasta ahora inacabado, que llevará a la transición del Distrito Federal hacia la entidad federativa Ciudad de México. Como he tratado de demostrar a lo largo de este ensayo, por las motivaciones que le hicieron posible, pero sobre todo por la manera en que fue presentada, parece que se ha tratado de un nuevo episodio de cambios al régimen político, que buscan, ante todo, alterar los espacios de participación de la clase política, a partir de la definición de los medios de negociación de la misma.

De esta manera, sin elementos claros para percibir el comienzo de una nueva relación ciudadana entre los capitalinos y sus instituciones gubernamentales, lejos de la plena autonomía de la Ciudad de México, la reforma política deja sensaciones agridulces, las cuales sólo se disiparán en la medida en que la constitución de la Ciudad de México, pueda representar un nuevo proyecto político de cambio en el marco de este siglo XXI. Ya veremos si nuestra clase política y los constituyentes, mujeres y hombres, están a la altura de las circunstancias.

⁴¹ Pedro Salazar Ugarte, “Longeva, parchada y deformada: Qué hacer en 2017 con la Constitución de 1917”, *Nexos*, México, 1 de febrero de 2016, <<http://www.nexos.com.mx/?p=27523>> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].

FUENTES DE CONSULTA

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se emite convocatoria para la elección de sesenta diputados, para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, <http://www.ine.mx/archivos2/portal/ConsejoGeneral/SesionesConsejo/acuerdos/2016/Ext/Febrero04_2016/> [consulta hecha el 11 de noviembre de 2016].
- "Apatía, desdén y nula propuesta, el camino a la Asamblea Constituyente", *Proceso*, México, 4 de junio de 2016, <<http://www.proceso.com.mx/442933/apatia-desden-nula-propuesta-camino-a-la-asamblea-constituyente>> [consulta hecha el 10 de junio de 2016].
- ARISTA, Lidia, "Se complicó difusión para la Constituyente: IEDF", *El Economista*, México, 5 de junio de 2016, <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2016/06/05/difusion-constituyente-fue-complicada-iedf>> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].
- ÁVILA, Alfredo, "El Constituyente del Distrito Federal: de vuelta al siglo XIX", *Nexos*, México, 29 de abril de 2016, <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6947>> [consulta hecha el 14 de junio de 2016].
- _____, "La Constitución de la Ciudad de México: ¿dónde quedó la voluntad popular?", *Nexos*, México, 29 de abril de 2016, <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7535>> [consulta hecha el 14 de junio de 2016].
- BAÑOS, Marco Antonio, "Representación proporcional y Constituyente CDMX", *El Economista*, México, 28 de febrero de 2016, <<http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2016/02/28/representacion-proporcional-constituyente-cdmx>> [consulta hecha el 5 de junio de 2016].
- BREÑA, Roberto y Salvador Camarena, "La Asamblea Constituyente de la CDMX y la ficción legal como *modus vivendi*", *Nexos*, México, 21 de marzo de 2016, <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=7655>> [consulta hecha el 16 de junio de 2016].
- CÁMARA DE DIPUTADOS, "Boletín 1489", México, 29 de abril de 2016, <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2016/Abril/29/1489-Pleno-aprueba-designacion-de-diputados-integrantes-de-la-Asamblea-Constituyente-de-la-Ciudad-de-Mexico>> [consulta hecha el 7 de junio de 2016].
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Reflexiones sobre la reforma política del Distrito Federal", *Actualización Jurídica 1994*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 21-38.

- CASAR, María Amparo, "¿Para los políticos o para los capitalinos?", *Excélsior*, México, 16 de diciembre de 2015, <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2015/12/16/1063699>> [consulta hecha el 10 de junio de 2016].
- "Concluye cómputo del Constituyente, confirman resultados del PREP", *El Financiero*, México, 10 de junio de 2016, <<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2016/06/10/concluye-computo-constituyente-confirman-resultados-prep>> [consulta hecha el 14 de junio de 2016].
- CONSEJO VARGAS, Alberto, "Los costos de la reforma", *Voz y Voto*, México, núm. 265, marzo de 2015, pp. 22, 23.
- "Constitución de la CdMx será una ley más: Diego Valadés", *Milenio*, México, 8 de marzo de 2016, <http://www.milenio.com/politica/ley_reglamentaria-no-Constitucion-Valades-El_asalto_a_la_razon_0_697130296.html> [consulta hecha el 12 de junio de 2016].
- DELGADO, Mario, "El último brindis del Pacto por México", *El País*, Madrid, 31 de enero de 2016 <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/31/mexico/1454197154_708388.html> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].
- "Descalificaciones, dádivas y compra de votos dominan el panorama electoral 2016", *Aristegui Noticias*, México, 5 de junio de 2016, <<http://aristeguinoticias.com/0506/mexico/descalificaciones-dadivas-y-compra-de-votos-dominan-el-panorama-electoral-2016/>> [consulta hecha el 12 de junio de 2016].
- DÍAZ ALFARO, Salomón, "El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional", en Jorge Carpizo, et al., *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp. 197-217.
- ESCOBAR TOLEDO, Saúl, "La Constitución de la Ciudad de México: ¿qué podemos esperar?", *Por México Hoy*, México, 18 de febrero de 2016, <<http://pormxhoy.org/la-constitucion-de-la-ciudad-de-mexico-qu-podemos-esperar>> [consulta hecha el 16 de junio de 2016].
- "Esperan acarreo y compra de votos en elecciones constituyentes", *ElBigData*, México, 3 de junio de 2016, <<http://elbigdata.mx/constituyente/esperan-acarreo-y-compra-de-votos-en-eleccion-de-constituyentes/>> [consulta hecha el 12 de junio de 2016].
- GUTIÉRREZ, Dante, "Asamblea Constituyente CDMX: largo camino de los candidatos independientes", *La Izquierda Diario*, México, 2 de marzo de 2016, <http://www.laizquierdadiario.mx/Asamblea-Constituyente-CDMX-el-largo-camino-de-los-candidatos-independientes?id_rubrique=1714> [consulta hecha el 12 de junio de 2016].

- "Habrá dedazo en el DF y favorecerá al PRI: analistas", *Aristegui Noticias*, México, 29 de abril de 2016, <<http://aristeginoticias.com/2904/mexico/habra-dedazo-en-el-df-y-favorecera-al-pri-analistas-en-cnn/>> [consulta hecha el 7 de junio de 2016].
- LIPPOLIS, Vincenzo, "Asamblea Constituyente", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, 15ª ed., México, Siglo XXI Editores, 2007.
- MERINO, Mauricio, "CDMX: cinco ideas sueltas", *El Universal*, México, 3 de febrero de 2016, <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2016/02/3/cdmx-cinco-ideas-sueltas>> [consulta hecha el 16 de junio de 2016].
- MIRANDA PACHECO, Sergio, *La creación del Departamento del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio institucional, 1920-19134*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016.
- NAVARRO, Valentín, "Constitución CDMX: sin avance ni forma", *La Capital*, México, 15 de junio de 2016, <<http://www.lacapitalmx.com/trafico/constitucion-cdmx-sin-avance-ni-forma>> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].
- NÚÑEZ, Ernesto, "OPLES: árbitros bajo sospecha", *Reforma*, México, 29 de mayo de 2016, <<http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=854656&md5=d484a6124cb266d29f9ac388d8c70df9&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>> [consulta hecha el 1 de junio 2016].
- OLAIZ GONZÁLEZ, Jaime, "CDMX: gatopardismo constitucional", *Excelsior*, México, 20 de marzo de 2016, <<http://www.excelsior.com.mx/opinion/columnista-invitado-comunidad/2016/03/20/1081953>> [consulta hecha el 11 de junio de 2016].
- PACTO POR MÉXICO, <<http://pactopormexico.org/>> [consulta hecha el 11 de noviembre de 2016].
- "PRD condiciona programas sociales por voto para Constituyente, ahora en la Venustiano Carranza: Reforma", *SinEmbargo.Mx*, México, 27 de mayo de 2016, <<http://www.sinembargo.mx/27-05-2016/1665462>> [consulta hecha el 9 de junio de 2016].
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (coord.), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, México, Gernika-Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- ROBLES, Johana, "Desinterés. Ven baja votación en Constituyente", *El Universal*, México, 18 de abril de 2016, <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/>>

- metropoli/cdmx/2016/04/18/desinteres-ven-baja-votacion-en-constituyente> [consulta hecha el 10 de junio de 2016].
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, "Distrito Federal: Gobierno y Democracia", en Jorge Madrazo, *et al.*, *La Constitución Mexicana 70 años después*, tomo V, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, "La Asamblea Constituyente: un poder constituido", *El Universal*, México, 26 de febrero de 2016, <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/pedro-salazar-ugarte/nacion/2016/02/26/la-asamblea-constituyente-un>> [consulta hecha el 12 de junio de 2016].
- _____, "Longeva, parchada y deformada: Qué hacer en 2017 con la Constitución de 1917", *Nexos*, México, 1 de febrero de 2016, <<http://www.nexos.com.mx/?p=27523>> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].
- SÁNCHEZ, José Omar, "¿Por qué sí una constitución para el Distrito Federal?", *Nexos*, México, 4 de mayo de 2015, <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6964>> [consulta hecha el 5 de junio de 2016].
- SENADO DE LA REPÚBLICA, "Boletín 1722", México, 29 de abril de 2016, <buscar <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/28423-define-senado-integrantes-de-la-asamblea-constituyente-de-la-cdmx.html>> [consulta hecha el 8 de junio de 2016].
- VARGAS, Rosa Elvira y Gabriela Romero Sánchez, "Reforma del DF, triunfo del Pacto por México, asegura Peña Nieto", *La Jornada*, México, 30 de enero de 2016.

En busca de la democratización de la Ciudad de México: la reforma política permanente

José Antonio Patiño Pastrana

La Ciudad de México es el espacio territorial, urbano, social, político, económico y cultural que está en boca de todos los mexicanos y mexicanas.¹ Esta Ciudad es un espacio complejo y lleno de contrastes, y para comprenderla con mayor detalle el presente ensayo busca analizar la transición de la Ciudad de México en su organización político-administrativa, a partir de las reformas políticas realizadas en 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996, así como los procesos del año 2015 y aquellos que se vislumbran en el ámbito político.

Introducción: la necesidad de una reforma política en el Distrito Federal

A partir de la mitad de la década de 1960, el gobierno mexicano vivió una crisis de legitimidad demostrada por los conflictos políticos de ese tiempo. El más conocido es, por supuesto, el movimiento estudiantil de 1968; mas no fue el único, hubo otros que se acompañaron y fortalecieron entre sí. La dictadura perfecta llegaba a su fin y tenía que encontrar

¹En lo sucesivo cuando se escriba Ciudad se hará para referirse a la Ciudad de México. Cuando se trate de otra se especificará.

mecanismos para fortalecer su legitimidad y gobernabilidad. Esta situación obligó a que el presidente de la República y el partido en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), iniciaran algunos procesos de reforma político-administrativa en aras de despresurizar la situación política. Al respecto, una de las medidas que se tomaron fue darle mayores facultades y derechos al Distrito Federal y a sus habitantes.

Es importante recordar que durante el siglo XIX se mantuvo en el Distrito Federal la existencia de órganos locales de gobierno, es decir, los ayuntamientos o municipalidades. Es en el siglo XX cuando se da un proceso de centralización iniciado por las reformas de 1903, que se consolida en 1928. Este sistema administrativo centralizado se mantuvo hasta 1997, lo cual significó que el presidente de la República tuviera la facultad constitucional de nombrar al regente, siendo este último el responsable directo del gobierno de la Ciudad.

A pesar de esta centralización político-administrativa, desde el nacimiento del Distrito Federal hubo voces en favor del restablecimiento de los derechos políticos de sus habitantes. Un primer ejemplo se dio en 1849 y 1850, cuando se presentó en el Congreso la primera propuesta de *Ley Orgánica del Distrito Federal* en la que, además de establecer su forma de organización, se pedía se restituyeran los derechos políticos de sus habitantes. Esta propuesta incluía la elección directa de representantes ante el Congreso y de los titulares de todas sus instancias administrativas, incluyendo el gobernador.² Otro ejemplo se dio en 1965, cuando el diputado del Partido Acción Nacional (PAN), Abel Vicencio Tovar, propuso la creación de un consejo de gobierno. Al respecto, se proponía que dicho consejo fuera electo por los ciudadanos y que, con el Departamento del Distrito Federal, ejerciera el gobierno de la Ciudad en un esquema de contrapesos ciudadanos.³ Después de estos ejemplos significativos es importante identificar una tendencia político-administrativa de la Ciudad de México a partir de

²Regina Hernández Franyuti, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*, México, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", 2008, p. 86.

³Regina Hernández Franyuti, *op. cit.*, p. 217.

las reformas políticas realizadas en 1977, 1987, 1990, 1993 y 1996. Estas reformas se estudiarán a continuación.

La reforma política de 1977: la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales* y el inicio de la apertura democrática

En la década de 1970, el sexenio de Luis Echeverría terminó en medio de una crisis económica, descontentos sociales e inconformidades políticas.⁴ En las elecciones de 1976, José López Portillo fue contendiente único a la Presidencia. Ante ello, se propuso iniciar un proceso de reforma política nacional para fomentar una mayor participación electoral que legitimara el gobierno y su partido. Esta reforma contenía la inclusión del referéndum y la iniciativa popular en el marco de la fracción VI del Artículo 73 constitucional. A nivel nacional se reconoció la trascendencia de los cambios por la inclusión de los diputados de representación proporcional y los órganos electorales; sin embargo, en el Distrito Federal se subrayó su insuficiencia. Al respecto la diputada federal María Elena Álvarez Viencio, del PAN, decía:

Con motivo de esta reforma, Acción Nacional presenta su exigencia de que sea revisado a fondo el problema del Distrito Federal, de que se den soluciones totales y completas para que no siga existiendo en el Distrito Federal este caos que nos hace sentir que vivimos en una jungla [...] La sentimos totalmente tibia, completamente insuficiente, el agregado a la base segunda de la fracción VI, no responde para nada a la magnitud del problema del Distrito Federal.⁵

No obstante, con esta reforma política se dio inicio a un proceso de apertura democrática por parte del régimen político. La forma de organi-

⁴ *Ibid.*, p. 233.

⁵ Citada en Oziel Serrano Salazar, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, 2001, p. 143.

zación institucional de México no se transformó, pero sí se le dio mayor apertura a la oposición, logrando una despresurización política que sentaría las bases para generar gradualmente un mayor impulso a modelos democráticos. Ahora se estudiará la segunda reforma.

La reforma política de 1987: la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

El periodo de Miguel de la Madrid (1982-1988) fue de grandes sacudidas económicas, políticas y sociales. Para 1982, a finales del gobierno de López Portillo, los ciudadanos del Distrito Federal se sentían identificados con las ideas de los partidos de oposición.⁶ Si bien él había impulsado la reforma política, la crisis económica que se vivía y el terremoto de 1985 fueron sucesos que cimbraron las bases de la sociedad mexicana y demostraron la ineficacia del gobierno de la Ciudad. Así, comenzaron a surgir movimientos de la sociedad civil que poco a poco adquirirían mayor fuerza, tales como la Coordinadora Única de Damnificados y la Asamblea de Barrios, entre otros.⁷

Estos problemas obligaron al presidente De la Madrid a generar una sinergia con los actores políticos que existían en ese momento, incluso con sus principales opositores, de manera que buscó unir al PRI y al PAN. Además, el gobierno de De la Madrid buscó sumar aquellos partidos de izquierda que no habían sido reconocidos y que poco a poco empezaban a generar empatía con el electorado. Lo anterior, porque estos partidos empezaban a ganar un peso político importante en la oposición contra el gobierno.

En 1985, el gobierno de Miguel de la Madrid, a través de la Secretaría de Gobernación, lanzó una convocatoria para la llamada Renovación

⁶Regina Hernández, *op. cit.*, p. 233.

⁷Lucía Álvarez Enríquez, *Distrito Federal: Sociedad, economía, política y cultura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2005, p. 160.

Política. El 19 de julio 1986 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la convocatoria para la consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.⁸ Como resultado de este llamado, se organizó una serie de mesas de discusión a las cuales fueron convocados partidos políticos, asociaciones políticas, instituciones académicas y organizaciones sociales y ciudadanas. El objetivo fundamental de la convocatoria era encontrar la forma de recuperar los derechos políticos de los capitalinos. Sin embargo, había dos posturas encontradas que se dejaron ver a lo largo de las discusiones. Por un lado, el gobierno y el PRI se manifestaban por conceder un órgano legislativo local al Distrito Federal; por el otro, la oposición se pronunciaba por crear el estado 32, con un estatuto de gobierno y un congreso local, además de restituir los municipios y su autonomía.⁹

Como se dijo, la postura del PRI en estas mesas de debate era conservar el Distrito Federal como sede de los poderes federales, mantener la centralización de la administración en manos del jefe del Departamento y que los delegados siguieran siendo nombrados por el presidente de la República. El argumento se centró en que la voluntad popular del Distrito Federal era igualmente escuchada que la nacional, ya que por medio del ejercicio del voto para elegir diputados federales y presidente de la República los ciudadanos hacían patente su sentir. Uno de los temores del partido en el gobierno, que se expresó en dichos debates, era el riesgo de colisión entre los poderes federales y locales cuando se aprobara un poder local, lo cual abriría una posible rebelión ante el poder federal.¹⁰

Durante las discusiones, el gobierno defendió la postura de que los habitantes del Distrito Federal sí tenían derechos políticos plenos y elegían representantes puesto que participaban para elegir al presidente de la República quien, a su vez, designaba al regente, siendo ésta una elección

⁸ *Ibid.*, p. 115.

⁹ Regina Hernández, *op. cit.*, p. 243.

¹⁰ Pablo Javier Becerra Chávez, "De la posrevolución a nuestros días", en Gustavo E. Emmerich (coord.), *Las elecciones en la Ciudad de México 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, p. 318.

indirecta. Además, para ellos los ciudadanos participaban en la elección de representantes, pues elegían los 40 diputados federales, quienes a su vez integraban la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados. Es decir, que los ciudadanos del Distrito Federal tenían representantes federales y locales, de acuerdo con dicha postura.¹¹

No obstante, para ceder a la necesidad de apertura política, el PRI propuso crear una institución similar a un congreso local, electa por sufragio universal, con facultades específicas plasmadas en la Constitución y con la atribución de aprobar el presupuesto local, así como la cuenta pública del Departamento. En las mesas, fue Mario Moya Palencia, exsecretario de Gobernación priista, quien la llamó Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). Él planteó integrarla con representantes electos según un sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional.¹²

Por su parte, el PAN propuso la creación del Estado del Valle de México con un gobernador electo popularmente y con autoridades electas. A la par, dicho partido planteó que las delegaciones se convirtieran en municipios con ayuntamientos electos, así como la inclusión de un poder legislativo local depositado en un congreso, integrado mediante representación proporcional.¹³ Por otro lado, los partidos de izquierda propusieron la creación del Estado del Valle de México mediante la elección de un congreso constituyente, con el propósito de que este último discutiera la elección popular de autoridades ejecutivas, la existencia de un poder legislativo autónomo y la restauración del régimen municipal.¹⁴

El PAN, y los partidos Revolucionario de los Trabajadores, Socialista Unificado de México y Mexicano de los Trabajadores tenían como propuesta en común la creación del Estado del Valle de México. Por lo tanto, presentaron una iniciativa conjunta en aras de proponer el estado número

¹¹ Luis Daniel Vázquez Valencia, "Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Tesis*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003, p. 109.

¹² Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 319.

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ *Loc. cit.*

32.¹⁵ Esta propuesta no tuvo éxito e imperó la iniciativa presidencial, y uno de los argumentos en su contra fue que no se podía contraponer el tema de gobierno local al sistema federal, y se insistió mucho en la representación por medio de la elección de los órganos federales. Se dijo que el Congreso se encontraba imposibilitado para modificar decisiones políticas fundamentales, tales como el Distrito Federal, puesto que debía existir previamente un constituyente que declarara una nueva sede para los poderes de la Unión. Además, se argumentaba que el traslado de los poderes de la Unión implicaría un costo imposible de cubrir. Y finalmente, otra razón para menospreciar estas propuestas era que provenían de las minorías partidistas.

El 23 de diciembre de 1986 Miguel de la Madrid envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma a los artículos 73, fracción VI; 79, fracción V; 59, fracciones II y XVII; 116, primer párrafo; 111, primer párrafo; y 127; además de la derogación de la fracción VI del Artículo 74 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.¹⁶ El 10 de agosto de 1987 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma aprobada. Aunque originalmente la convocatoria manejó que sólo se discutirían temas relacionados con la Ciudad de México, parte de esta reforma también implicó la creación del *Código Federal Electoral* y la Comisión Federal Electoral como órganos electorales que regirían los procesos del país y de la Ciudad.

Para el Distrito Federal la reforma consistió principalmente en la modificación del Artículo 73 sobre las facultades de la Cámara de Diputados que, en su fracción sexta, hace referencia al Distrito Federal. En el texto se estipuló el nacimiento del primer órgano de representación ciudadana por el cual los habitantes de la Ciudad podrían elegir de manera directa sus representantes; es decir, la ARDF. Al respecto, el Artículo decía:

Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 Representantes electos según el principio

¹⁵ *Ibid.*, p. 320.

¹⁶ Oziel Serrano, *op. cit.*, p. 153.

de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 Representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.¹⁷

El planteamiento de esta reforma generó que, por primera vez, el Distrito Federal tuviera un órgano colegiado de representación ciudadana, integrado a partir de los propios habitantes de la urbe que podían ser electos para formar parte de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La primera elección de representantes a la ARDF se llevó a cabo junto con las elecciones presidenciales en julio de 1988; su primera sesión se llevó a cabo el 14 de noviembre de 1988.¹⁸ Para su tiempo, la ARDF fue un órgano de participación ciudadana muy superior a los que se habían propuesto previamente. Se convirtió en un híbrido entre un colegiado municipal y un congreso local, pues no tenía plenas facultades, ni administrativas ni legislativas. Era un órgano intermedio que dio a los ciudadanos un mayor poder y representatividad, puesto que cada zona de la Ciudad podía elegir un representante que sería su voz y buscaría solucionar las problemáticas de la comunidad. De esta manera el gobierno de la República buscó congraciarse con los habitantes de la Ciudad y ganar legitimidad, al dar voz y representación a los ciudadanos. La ARDF sirvió fundamentalmente como contrapeso político al regente, que seguía siendo designado por el presidente. Lo anterior, porque con esta reforma se generaron los primeros mecanismos de rendición de cuentas, mediante los informes de actividades y de la cuenta pública, que el regente debía rendir ante el Pleno de la Asamblea.

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].

¹⁸ Regina Hernández, *op. cit.*, p. 243.

La reforma política de 1990: el primer paso

En 1988 el sistema político mexicano sufrió un quiebre. El contexto político de las elecciones de ese año fue muy difícil. Dentro del partido gobernante hubo una división que generó que se postularan dos candidatos a la Presidencia de la República emanados del mismo partido, aunque sólo uno fue abanderado por el PRI.

La crisis de legitimidad del sistema político tocó fondo cuando en las elecciones de 1988 aconteció un fenómeno conocido como la “caída del sistema”, el cual fue protagonizado por Manuel Bartlett, quien era secretario de Gobernación y, a la vez, presidente de la Comisión Federal Electoral, constituida a partir del *Código Federal Electoral* aprobado en 1987.¹⁹ La elección de 1988 tuvo resultados adversos para el PRI y su candidato en la capital mexicana. En la Ciudad, el electorado favoreció como nunca a la oposición, lo que agravaba el clima de ilegitimidad del gobierno en el poder. La señal política fue clara, el Distrito Federal exigía cambios en su estructura política.²⁰

El recién electo presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, nombró como regente capitalino a Manuel Camacho Solís, quien comenzó su periodo en la administración de la Ciudad de México con grandes propuestas, principalmente políticas más que administrativas. Producto de la crisis de legitimidad del gobierno de la República, se propusieron las audiencias públicas para la reforma política. Se realizó una convocatoria amplia con especialistas, académicos, partidos, asociaciones políticas y organizaciones sociales; la intención era plantear una gran reforma que pudiera transformar el sistema político mexicano. El 7 de enero de 1989 Carlos Salinas, en sesión de la Comisión Federal Electoral, fue quien solicitó estas audiencias. Posteriormente, el 17 de enero del mismo año se instaló la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la concertación entre los partidos políticos nacionales. Entre

¹⁹Luis Aboites Aguilar, “El último tramo, 1929-2000”, en Pablo Escalante Gonzalbo et al., *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2004, p. 295.

²⁰Regina Hernández, *op. cit.*, p. 250.

el 1 de febrero y el 26 de abril se llevaron a cabo 12 audiencias públicas; el 16 de octubre del mismo año se dio lectura al dictamen de la reforma en la Cámara de Diputados, y el 6 de abril de 1990 se publicó el decreto emanado de esta reforma.²¹

En la consulta pública se vertieron muchas propuestas de la oposición en relación con el Distrito Federal. Por ejemplo, disminuir el área del Distrito Federal a 10 kilómetros cuadrados y, con el resto del territorio, formar la entidad federativa número 32; otra era cambiar de lugar la sede de los poderes de la Unión y con el territorio del Distrito Federal hacer una nueva entidad federativa. Se planteó también que la Ciudad siguiera siendo la sede de los poderes de la Unión y que se establecieran competencias diferenciadas para lo federal y lo local, con poderes locales. Asimismo, se propuso la elección directa de los órganos delegacionales y las juntas auxiliares de la Ciudad, a la par que facultades especiales y municipios metropolitanos.²²

Como había sucedido anteriormente, la posición del Departamento del Distrito Federal y del PRI fue mantener la estructura señalada en el texto constitucional y no crear una entidad soberana; sobre todo, no permitir la elección directa de órganos delegacionales. Los argumentos al respecto versaron sobre las complicaciones de crear órganos supramunicipales para la dotación de servicios como el agua y el drenaje al crearse los gobiernos locales.²³ A pesar de las altas expectativas y la amplia convocatoria a los actores interesados de la sociedad, el regente claramente estipuló que lo aprobado finalmente tendría que pasar por el consenso partidista. Aunque este consenso existió en la oposición, la negación del PRI hizo que la reforma fuera muy limitada en lo que al Distrito Federal atañe, ciñéndose a una reforma de tipo electoral.

Es fundamental entender que a partir de la crisis de legitimidad de la Presidencia de la República en 1988 fue primordial encontrar mecanismos que revirtieran esta situación. Después de la *Ley Federal de Or-*

²¹ Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 123.

²² *Ibid.*, p. 124.

²³ *Loc. cit.*

ganizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977 se considera que, a nivel federal, ésta es la siguiente reforma electoral de gran trascendencia, por la creación del Instituto Federal Electoral como un órgano independiente encargado de las elecciones en el país. El régimen tenía dos caminos: soportar los movimientos populares, con las posibles consecuencias negativas para el régimen, o ceder ante la oposición en algunos temas y lograr así la legitimidad del gobierno mexicano. Por ello, garantizar imparcialidad, certeza y competitividad real en el proceso electoral eran condiciones irreductibles de la oposición, a las cuales el gobierno tuvo que ceder.

La reforma política de 1993: el plebiscito y la transición por etapas

En abril de 1992 el regente capitalino, Manuel Camacho Solís, rindió su tercer informe a la ARDF, en el cual anunció que el presidente de la República le había dado instrucciones para iniciar un diálogo político, con el propósito de lograr la reforma política del Distrito Federal.²⁴ Con base en ello, Camacho Solís emitió una convocatoria para conformar la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, misma que estaría integrada por los representantes de los partidos políticos. Su objetivo era lograr acuerdos en varios ejes; el primero de ellos era la forma de gobierno y los derechos ciudadanos; el segundo, la coordinación metropolitana, la organización territorial y la gestión de servicios; el tercero, la hacienda pública; y el cuarto la administración y la procuración de justicia.²⁵

La exigencia de una reforma política para el Distrito Federal era constante, como se ha visto. Llama la atención el momento, pues para 1993 el contexto político, comparado con el de 1989, era mucho mejor. Lo anterior considerando que en las elecciones intermedias de 1991 el

²⁴ Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 124.

²⁵ Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 129.

PRI había recuperado muchas de las posiciones que perdió en 1988. El presidente había consumado su proceso de legitimación, pero el Distrito Federal seguía siendo el centro político de la oposición, el lugar donde se concentraban los conflictos políticos. Constantemente había manifestaciones y era el centro de irradiación del descontento hacia el presidente de la República y el gobierno federal.²⁶

La creación del estado 32 fue nuevamente puesta en la mesa junto con la elección de autoridades locales en el Distrito Federal. El 13 de diciembre de 1992, nueve representantes de la oposición en la ARDF, junto a algunas organizaciones ciudadanas, tomaron la decisión de convocar un plebiscito que tuviera como objetivo poner a discusión de los ciudadanos la organización del Distrito Federal. Entre los temas a tratar se encontraba la creación del estado 32, la elección directa de autoridades y la existencia de un órgano con plenas facultades legislativas.²⁷ El plebiscito se llevó a cabo el 21 de marzo 1993 con relativo éxito; se instalaron 2 481 casillas y participó 7% del padrón, que en ese entonces constaba de 331 367 ciudadanos. Los resultados fueron positivos, la mayoría optó por apoyar la creación del estado 32, el voto universal directo para elegir funcionarios públicos del Distrito Federal y el apoyo a la creación del órgano legislativo.²⁸

El plebiscito fue un acontecimiento inédito y, aunque iba en el sentido de las propuestas del regente Camacho y de algunos partidos, no fue apoyado legalmente, por lo que se trató de un acto sin carácter vinculatorio. El regente capitalino no lo consideró como algo importante; le parecía bueno que se manifestaran los ciudadanos, pero no se tomaría en cuenta para la integración de la reforma que se proponía. No obstante, y contrario a lo que el Departamento hubiera querido, los resultados del plebiscito contribuyeron como una presión social para que se modificara sustancialmente la forma de gobierno de la Ciudad.²⁹

Más adelante, el 5 de julio de 1993, Carlos Salinas de Gortari envió la iniciativa de decreto por el que se reformó la Constitución en sus artículos

²⁶ *Loc. cit.*

²⁷ Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 329.

²⁸ Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 208.

²⁹ Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 329.

31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del Título Quinto; se adicionó una fracción IX al Artículo 73 y un primer párrafo al 119, y se derogó la fracción VII del Artículo 89. El 25 de octubre de 1993, se publicó el decreto en el *Diario Oficial de la Federación*.³⁰ A esta reforma se le denominó como de “transición por etapas” porque cumplió en alguna medida las expectativas de una gran reforma política para la Ciudad, sólo que determinó que el proceso debía ser paulatino. La implementación completa se llevaría al menos cuatro años desde la publicación para no dejar algún vacío organizacional. No obstante, el elemento fundamental, la elección directa de autoridades, había quedado de lado.³¹ Los tres pasos para la transición serían: primero, el establecimiento de facultades legislativas para la Asamblea en 1994; segundo, la integración de los consejos ciudadanos en 1995; y finalmente, la primera elección indirecta del jefe del Departamento del Distrito Federal en 1997.

A pesar del relativo triunfo, un primer gran acierto de la reforma fue equiparar al Distrito Federal con el resto de las entidades federativas, lo cual no debe confundirse con la calidad de estado libre y soberano, pues se mantuvo la dependencia directa respecto de la federación. El Artículo 44 de la Constitución Política homologó los términos Ciudad de México y Distrito Federal al establecer lo siguiente:

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.³²

Y posteriormente, al publicarse el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, sería más enfático en su Artículo Segundo:

³⁰ Oziel Serrano, *op. cit.*, p. 178.

³¹ Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 129.

³² *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.³³

De esta manera, el Distrito Federal, si bien conservaría su dependencia de la federación, sus órganos político-administrativos estarían distribuidos de manera similar al resto de las entidades federativas con un mecanismo sui generis propio de su cualidad de sede de los poderes federales. Siguiendo el modelo de organización política estatal, esta reforma estableció la creación de los órganos locales de gobierno equivalentes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para el Distrito Federal. El órgano ejecutivo estaría representado por el jefe del Departamento Distrito Federal; el órgano legislativo, por la ARDF; y el órgano judicial, por el Tribunal Superior de Justicia.³⁴

Como se ha visto, las anteriores reformas constitucionales sobre el Distrito Federal recayeron en el Artículo 73, el cual establece las facultades del Congreso. Esto se transformó con dicha reforma, al modificar el Título Quinto, referente a las entidades federativas, y agregar el Distrito Federal. En el Artículo 122 se incluyó de manera detallada todo lo referente a la forma de organización del gobierno en la Ciudad.³⁵ A partir de este momento surgió el Estatuto de Gobierno como ley reglamentaria del Artículo 122 y norma máxima de organización del Distrito Federal que, a manera de una constitución política estatal, regula el funcionamiento y la organización de los órganos de gobierno de la entidad. El 29 de junio de 1994 se envió la iniciativa del Estatuto de Gobierno para su creación, siendo publicado el 26 de julio del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*.

³³ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, 2014, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].

³⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 25 de octubre de 1993, *op. cit.*

³⁵ *Loc. cit.*

Como se hizo mención previamente, la elección directa de autoridades locales no fue parte de la reforma. En cuanto al jefe del Departamento, se mantuvo la designación por parte del presidente de la República, pero en un nuevo esquema de elección indirecta del regente, el cual implicaría un procedimiento especial. El presidente de la República tendría que elegirlo entre los servidores públicos electos, es decir, aquellos asambleístas, diputados federales o senadores del Distrito Federal que pertenecieran al partido con más representantes en la ARDF; el presidente presentaría la propuesta a la Asamblea para su ratificación. La primera elección de este tipo se llevaría a cabo en 1997, año en que se elegirían representantes en los comicios intermedios, razón por la cual el nuevo regente ocuparía por única vez el cargo por tres años para posteriormente hacer concurrente esta elección con la presidencial. Cabe mencionar que este procedimiento nunca pudo llevarse a cabo por la posterior reforma de 1996.

En cuanto al órgano legislativo, por su nueva naturaleza se ampliaron las facultades de la ARDF. Su facultad principal era legislar en la materia local, decidir sobre el presupuesto y la cuenta pública, así como ratificar el nombramiento del jefe del Departamento. La legislatura entrante en el año de 1994 sería la primera de carácter legislativo.³⁶ Asimismo, se estableció que en 1995 se elegirían los consejos ciudadanos delegacionales, los cuales sustituirían a las juntas de vecinos como órganos vecinales de consulta para las delegaciones. La primera elección de este cuerpo no tuvo los mejores resultados, hubo solamente 15% de participación ciudadana y cayó en desuso, por lo que esta figura fue derogada en la posterior reforma de 1996.³⁷

Un elemento muy importante a considerar por el reconocimiento a las nuevas dinámicas del gobierno, no sólo en la Ciudad sino en los estados aledaños, fue la instauración de las comisiones para los sistemas de coordinación metropolitana. Dichas comisiones tienen como objeto generar mecanismos de colaboración en materias concurrentes con los

³⁶ *Loc. cit.*

³⁷ Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 165.

estados y municipios, para hacer más eficiente el manejo y la solución de los problemas comunes.³⁸

La reforma de 1993 es sumamente trascendente, pues es la que permitió sentar las bases para reorganizar todo el aparato político-administrativo del Distrito Federal en aras de encontrar un equilibrio entre los objetivos administrativos y los políticos. Dicha reforma generó un esquema de contrapesos en la ARDF, que aportó una relativa legitimidad a la designación del regente; esta legitimidad se buscó por medio de la elección indirecta. No obstante, la reforma administrativa quedó blindada, pues la cabeza de la ejecución siguió en manos del partido en el gobierno. Es decir, se garantizó un esquema de gobernabilidad con la legitimidad suficiente. A pesar de ello, la resistencia a permitir el acceso mediante elección directa al gobierno de la Ciudad tarde o temprano habría de ceder.

Con esta reforma, llamada de transición, se dejó preparado el camino para la siguiente reforma, que habría de ser la más importante de los últimos años, no por el fondo, como lo fue la de 1993, sino por la trascendencia, ya que generó la elección directa del jefe de Gobierno y los jefes delegacionales.

La reforma política de 1996: el gobierno del Distrito Federal y la elección directa de sus autoridades

Como se ha podido observar, las crisis del sistema político que pusieron en riesgo que el PRI conservara el gobierno federal y la estabilidad han sido en mayor medida los catalizadores para las transformaciones más importantes en el régimen político de México. Así sucedió en 1976, 1982 y 1988. El año de 1994 no sería la excepción; de enero a diciembre estuvo lleno de conflictos sociales, políticos y hasta económicos. A principios de año se dio el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación

³⁸ Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 119.

Nacional, en Chiapas. Además, en marzo, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, propició que ese partido cambiara su candidato y el electo fuera Ernesto Zedillo Ponce de León. En septiembre sucedió el asesinato del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu; y finalmente, el año cerraría con una grave crisis económica conocida como el error de diciembre.³⁹

Ernesto Zedillo, como nuevo presidente, tendría que enfrentarse a los problemas heredados, que representaban una amenaza para su legitimidad política. Zedillo asume la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 1994. En su primer acto público hace un llamado a los partidos y a la ciudadanía para “terminar de construir, de una vez por todas, la democracia en México”.⁴⁰ El 17 de enero de 1995 los principales partidos políticos –PAN, PRI, Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT)– suscriben los compromisos para un Acuerdo Político Nacional, también conocido como Pacto de los Pinos.⁴¹ Este pacto encuentra eco en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y, en su apartado 3.7.7, referente al fortalecimiento de los derechos políticos, dice:

es compromiso del Gobierno impulsar la reforma política del Distrito Federal, para garantizar derechos ciudadanos plenos a sus habitantes, promover la representatividad de sus autoridades, mejorar la capacidad de gobierno y administración de la ciudad capital, y preservar una sede digna a los Poderes Federales. En particular, el Ejecutivo Federal se pronuncia por la elección directa del responsable del gobierno en el Distrito Federal.⁴²

Es de suma trascendencia que, por primera vez, el Gobierno de la República reconoce públicamente que debe existir un jefe de Gobierno del Distrito Federal electo directamente por la ciudadanía. Es así que, partiendo del Acuerdo Político Nacional, el 27 de octubre de 1995, se firma el Acuerdo Político para la Reforma Democrática del Distrito Fede-

³⁹ Luis Aboites, *op. cit.*, pp. 297, 298.

⁴⁰ Oziel Serrano, *op. cit.*, p. 249.

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² Presidencia de la República, *Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000*, <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>> [consulta hecha el 17 de junio de 2016].

ral. Dicho acuerdo lo suscriben el Departamento del Distrito Federal, los partidos políticos y los grupos parlamentarios en la ARDF.⁴³

El acuerdo propuso una agenda temática de siete puntos: 1) elección del jefe de Gobierno; 2) atribuciones de la ARDF; 3) régimen de las delegaciones; 4) vías de democracia participativa; 5) régimen electoral para el Distrito Federal; 6) sistemas de coordinación metropolitana; y 7) propuestas en materia judicial y de seguridad pública.

El 12 de febrero de 1996, mediante el llamado Compromiso Político Formal, firmado por el PRI, el PAN y el PT, se hizo una lista de 27 puntos para cambiar el estatus jurídico del Distrito Federal.⁴⁴ Para contrarrestar el acuerdo anterior se instaló desde la Secretaría de Gobernación una Mesa Plural Ejecutiva. Es decir, el llamado Compromiso Político Formal fue únicamente entre los partidos, y éstos hicieron sus propias propuestas, a diferencia de la Mesa Plural Ejecutiva, en la que se trataba de que el gobierno pudiera involucrarse más en estas definiciones. El 25 de julio de 1996 se presentó la propuesta de reformas constitucionales, las cuales se publicaron el 22 de agosto del mismo año en el *Diario Oficial de la Federación*. El 13 de noviembre de 1997 la Asamblea Legislativa propuso una reforma al Estatuto de Gobierno, misma que se publicó el 4 de diciembre en el *Diario Oficial de la Federación*.⁴⁵

El aspecto más importante que se logró con esta reforma fue la elección directa del jefe de Gobierno del Distrito Federal. Se estableció que la primera elección se llevaría a cabo en 1997, con un periodo de gobierno de tres años por única ocasión y, posteriormente, cada seis años se volvería a elegir; así lo dispuso el Artículo Séptimo Transitorio de la Ley.⁴⁶ Con esta reforma desapareció el Departamento del Distrito Federal, sustituyéndolo por el Gobierno del Distrito Federal (GDF), el cual, de acuerdo con el Estatuto, sería un gobierno compartido a cargo de

⁴³ Oziel Serrano, *op. cit.*, p. 251.

⁴⁴ Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 167.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 172.

⁴⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].

los poderes federales, aunque en la práctica no ha sido así. El GDF, como órgano de gobierno local equiparable al Poder Ejecutivo estatal, sería responsable de la administración pública en el Distrito Federal.

En relación con la designación del jefe de Gobierno del Distrito Federal, se le quitó la facultad al presidente, confiriéndola ahora al voto libre y directo de los ciudadanos. Sin embargo, se mantuvo la facultad de remoción por parte del Senado. Esto reforzó el hecho de que el jefe de Gobierno no era igual a un gobernador, sino el titular de un órgano ejecutivo relativamente autónomo y distinto al de los demás estados. También se estableció que el nombramiento y la remoción de los secretarios de Seguridad Pública y del procurador General de Justicia los hiciera el presidente de la República, pero a propuesta del jefe de Gobierno.

El órgano legislativo también sufrió modificaciones: la Asamblea de Representantes tendría más amplias atribuciones y podría legislar en todo lo que la Constitución Política la facultara, llamándose ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Con esto pasó de 19 a 27 materias locales, a excepción del Estatuto, cuya modificación es sólo facultad del Congreso de la Unión. El 15 de septiembre de 1997 se instaló la Primera Legislatura de la ALDF y sus integrantes dejaron de ser representantes para denominarse diputados. A su vez, se facultó a la Asamblea para legislar en materia de participación ciudadana. La reforma posterior al Estatuto de Gobierno crearía las figuras de iniciativa popular y plebiscito. El 26 de noviembre de 1998 se publicaría la primera *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* creada por la ALDF.⁴⁷

Al establecer autoridades electorales propias, la reforma facultó a la ALDF para crear una ley local electoral, un Instituto Electoral del Distrito Federal y un Tribunal Electoral del Distrito Federal. Esto entraría en vigor a partir del 1 de enero de 1998, y el 5 de enero de 1999 se publicó el *Código Electoral del Distrito Federal*. La primera elección de jefe de Gobierno, que se llevó a cabo en 1997 no pudo estar a cargo de estos nuevos órganos electorales; sin embargo, para la elección del año 2000 las autoridades electorales locales mencionadas ejercieron plenamente sus funciones.

⁴⁷ Pablo Javier Becerra, *op. cit.*, p. 339.

La reforma entró en vigor a principios de 1997 y la primera elección para jefe de Gobierno se llevó a cabo el 6 de julio de ese año, conteniendo Carlos Castillo Peraza por el PAN, Alfredo del Mazo González por el PRI y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por el PRD; asimismo, Pedro Ferriz Santacruz por el Partido Cardenista, Viola Trigo por el PT, Jorge González Torres por el Partido Verde Ecologista de México, Manuel Fernández Flores por el Partido Popular Socialista e Ignacio Valdez Montoya por el Partido Demócrata Mexicano.⁴⁸ El 5 de diciembre de 1997, ante el Pleno de la ALDF y con la presencia del presidente Ernesto Zedillo, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano rendiría protesta como el primer jefe de Gobierno electo de la Ciudad.

La concepción municipalista establece que los gobiernos locales son la instancia más cercana al ciudadano. Por tanto, recae en ellos la provisión de servicios públicos y la solución de problemáticas particulares de las comunidades. Otro punto en favor de la democracia en la Ciudad fue el cambiar el régimen político de las delegaciones, denominándolas órganos político-administrativos, cuyos titulares, anteriormente designados y ahora llamados jefes delegacionales, serían electos por los ciudadanos. Lo anterior, de acuerdo con el Artículo Décimo Transitorio de la reforma, aplicable a partir del 1 de enero del año 2000.

Previo a la elección del 2000 fue necesario adecuar el marco normativo. El 4 de diciembre de 1997 se publicó una reforma al Estatuto de Gobierno, que establecía que la Administración Pública del Distrito Federal era centralizada, desconcentrada y paraestatal, y que las demarcaciones territoriales formaban parte de la administración centralizada. En el Artículo Cuarto Transitorio de esta reforma se establecía que para el periodo de 1997 a 2000 los titulares de los órganos político-administrativos serían designados por el jefe de Gobierno recién electo; el Artículo Decimocuarto Transitorio dispuso que el jefe de Gobierno debía enviar antes del 15 de diciembre de 1997 a la ALDF propuestas para delegados, mismas que debían aprobarse por las dos terceras partes del órgano legislativo; ésta fue la única ocasión en que el jefe de Gobierno designaría delegados.⁴⁹

⁴⁸ *Ibid.*, p. 336.

⁴⁹ Luis Daniel Vázquez, *op. cit.*, p. 206.

La reforma del 14 de octubre de 1999 al Estatuto de Gobierno nuevamente señaló que la Administración Pública del Distrito Federal sería centralizada, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura de Gobierno y la secretarías integraban la Administración Pública centralizada; la Jefatura de Gobierno contaba con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en las cuales se dividía el Distrito Federal.⁵⁰

El Artículo 104 del Estatuto de Gobierno hace referencia a que la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial, al cual se denomina genéricamente delegación. El Artículo 105 define que cada delegación se integra por un titular denominado genéricamente jefe delegacional, electo de manera universal, libre, secreta y directa cada tres años, iniciando el 1 de octubre del año de la elección. Y finalmente, el Artículo 106 establece que la elección se realiza de manera concurrente a la de diputados a la ALDF.⁵¹ En referencia al estatus jurídico y las facultades de las delegaciones del Distrito Federal, la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, en su Artículo Segundo, párrafo tercero, dice:

En las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal, la Administración Pública Central contará con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del Distrito Federal.⁵²

En el Artículo Tercero, fracción segunda, señala que se entiende por Administración Pública Desconcentrada “los órganos político administrativos de cada demarcación territorial y los órganos administrativos constituidos jerárquicamente subordinados al jefe del gobierno del Distrito Federal”.⁵³ Habla también de que las jefaturas delegacionales son órga-

⁵⁰ *Ibid.*, p. 208.

⁵¹ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, *op. cit.*

⁵² *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, <<http://aldf.gob.mx/archivo-cc77836b6dfad7dd9e5cdb95767dc31a.pdf>>, [consulta hecha el 20 de junio de 2016].

⁵³ *Loc. cit.*

nos supeditados al jefe de Gobierno y sólo tienen autonomía de gestión. Si bien tienen personalidad jurídica, no poseen patrimonio propio y no tienen autonomía hacendaria ni suficientes facultades sobre los servicios públicos. Por lo tanto, al final, las jefaturas delegacionales carecen de la autonomía que sí tienen los municipios.

Con todo, la reforma política de 1996 es muy importante pues restableció los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal. Asimismo, generó que actualmente todo habitante mayor de 18 años tenga la posibilidad de elegir a todas las autoridades políticas locales. Es decir, jefes delegacionales, jefe de gobierno y diputados a la ALDF. No obstante, el estatus jurídico de la Ciudad, así como las facultades conferidas a cada órgano de gobierno, fueron temas aún pendientes en la reforma.

El enfoque de gobernanza indica que es ideal para la toma de decisiones consultar a la población y hacer gobierno en conjunto. Sin embargo, hoy esos mecanismos son deficientes; se limitan a lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana, que en la actualidad considera, entre otras, algunas figuras institucionales de colaboración ciudadana. Las más importantes son los comités ciudadanos y las consultas ciudadanas para el presupuesto participativo.

La reforma política de 2015: de Distrito Federal a Ciudad de México

En 2012 llegó un nuevo gobierno a la Presidencia de la República. Enrique Peña Nieto y el regreso del PRI representaron una nueva etapa para la vida política del país. Como se vio, en 1982, 1988 y 1994 se volvió recurrente que los presidentes entrantes convocaran a acuerdos políticos para transitar pacíficamente en los asuntos que les resultaban importantes, haciendo a la oposición algunas concesiones. En sintonía con esta tendencia, a unos días de comenzar su periodo de gobierno el presidente Peña convocó a los presidentes del PRI, el PAN y el PRD para firmar el Pacto por México. Fue un acuerdo político para avanzar en las llamadas reformas estructurales que,

a consideración de los firmantes, el país requería. Cinco eran los ejes que agrupaban las propuestas: sociedad de derechos; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción; y gobernabilidad democrática. Este último incluía una serie de reformas al entramado institucional, entre ellas una nueva reforma política para la Ciudad.

Entre los principales aspectos que el Pacto proponía para la Ciudad estaban cambiar el nombre oficial de la Ciudad de México, dotarla de una constitución propia, revisar las facultades del jefe de Gobierno y de la ALDF, establecer en las delegaciones órganos colegiados plurales semejantes a los ayuntamientos. Tras varios intentos de generar un consenso entre los partidos políticos, el gobierno federal y el de la Ciudad, en abril de 2015 se aprobó un dictamen de la reforma política en la Cámara de Senadores. Al día siguiente fue enviada la minuta a la Cámara de Diputados para su discusión, a pocas horas de terminarse el último periodo de la legislatura. Por esta razón, y ante la falta de consenso, el dictamen finalmente no se discutió. Sería a finales de ese mismo año, en diciembre de 2015, cuando se alcanzarían los consensos. La tan anunciada y ansiada reforma política de la Ciudad de México vería la luz, siendo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.⁵⁴

Entre los principales cambios se encuentran: a) el Distrito Federal cambia de nombre para llamarse Ciudad de México; b) las delegaciones serán alcaldías y tendrán un concejo de entre siete y 10 miembros; c) los integrantes del cabildo de cada alcaldía serán elegidos de manera democrática; d) la ALDF se transformará en un congreso local; e) la Ciudad de México podrá participar en la aprobación de reformas constitucionales; f) tendrá acceso a fondos federales reservados para los estados y municipios; g) el Senado de la República ya no tendrá facultad para remover al jefe de Gobierno; h) el presidente de la República ya no nombrará al jefe de la policía de la Ciudad de México; i) el congreso local podrá tener derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión, al igual que en el caso de las demás entidades federativas.

⁵⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 2016, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].

Producto de la reforma, los ciudadanos son finalmente convocados a las urnas para elegir por la vía democrática a quienes formarían parte de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, la cual quedaría integrada por 100 diputaciones, 60 de las cuales serían electas por el principio de representación proporcional y las 40 restantes serían designadas –14 por el Senado de la República, 14 por la Cámara de Diputados, seis por el presidente de la República y seis más por el jefe de Gobierno—. ⁵⁵ Por mandato constitucional, la organización de la elección estuvo a cargo del Instituto Nacional Electoral, en una jornada electoral el 5 de junio de 2016. ⁵⁶

En un ambiente de abstencionismo, en el que poco más de 28% de los ciudadanos salió a votar, se pudo observar el desinterés y la falta de información de la población respecto a la necesidad de contar con una carta fundacional, que refleje nuestra identidad y sea garante de los derechos. Significa una oportunidad de oro para escribir de manera consciente el futuro de la urbe, que día a día tiene un número mayor de asuntos pendientes.

Las propuestas para su elaboración deben ser proporcionales a las demandas y necesidades de los ciudadanos. De ahí la importancia y la enorme responsabilidad de todas y cada una de las fuerzas políticas que participarán en el proceso de construcción de la nueva Ciudad de México.

En el marco de los derechos humanos, la reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de junio de 2011, exige que nuestra carta fundacional considere los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los que México es parte, de manera tal que queden garantizados para la seguridad de los que habitan en esta gran urbe. Nos encontramos en la búsqueda, para promover el bien común, de condiciones sociales que permitan el desarrollo y el bienestar de los habitantes de la Ciudad de México, con pleno respeto a los derechos humanos y las garantías constitucionales.

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ Instituto Nacional Electoral, *Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, <<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/CdMex/>> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].

Los actores urbanos tienen el derecho a la dignidad, a un marco de vida decente y al acceso a los servicios primordiales, en especial la educación, la salud, la vivienda, el empleo, el transporte público y la seguridad; a todos los elementos que confluyen en el derecho a la ciudad. Estamos frente a una oportunidad histórica, ahora podremos corregir lo que las reformas de 1977 a 1996 no han logrado; por supuesto, integrando el tema fundamental de una constitución con perspectiva de género, que va desde el lenguaje que se utilizará en el texto hasta incluir beneficios concretos para que la equidad de género en nuestra ciudad sea una realidad.

Esta constitución debe reflejar la realidad social de la capital del país, para de esa manera lograr la formulación de políticas públicas que estimulen la participación y la no discriminación de mujeres y grupos vulnerables, para que todas y todos tengan las mismas oportunidades y ejerzan libremente sus derechos. Es necesario promover una visión respetuosa de la sociedad hacia las mujeres, reconociendo su aportación a la economía y a la toma de decisiones en diversos ámbitos públicos y sociales. Urge atender rezagos a los que las mujeres en la Ciudad de México están sometidas, como la disparidad en el salario, por mencionar alguno.

Conclusiones

Se pudo observar cómo en los últimos 40 años se ha ido configurando un nuevo modelo de gobierno en la Ciudad. El primer gran proceso que dio inicio a esta ola reformadora fue la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales* en 1977, con la que el régimen inició la apertura a la democracia a nivel nacional. A partir de ahí la búsqueda para mejorar el sistema político ha sido constante. Para el caso del Distrito Federal el primer paso fue la creación de la ARDF, que se realizó en 1987; el segundo proceso, de 1989 a 1993, es lo que se conoce como reforma política de transición, que fue la homologación del Distrito Federal como entidad federativa y, a su vez, sirvió de preparación para la elección directa de autoridades. Y finalmente, entre 1996 y 1999 se desarrolló el proceso para la elección directa

de autoridades locales (jefe de Gobierno y jefes delegacionales). Ahora la reforma política de la Ciudad alcanza su punto más alto con la elección de la Asamblea Constituyente en 2016 y la redacción de una constitución de la Ciudad de México, que deberá publicarse en febrero de 2017.

Las reformas políticas efectuadas de 1987 a 2015 en el marco normativo de la Ciudad responden a una tendencia transformadora orientada a dotar de plenos derechos a los capitalinos y conceder más amplias atribuciones a los órganos de gobierno local. Considerando los problemas que existen en el Gobierno del Distrito Federal, una reforma política que impulse la autonomía plena de la entidad sería lo más apropiado para lograr una mejor gobernanza. La creación de una constitución política para la Ciudad no es algo novedoso, pero tampoco es una propuesta sólo de los últimos años. La revisión histórica nos dice que hubo etapas en que la urbe tuvo gobiernos con plenas facultades hacendarias, políticas y administrativas, por lo que lo que se busca es una restitución de esas atribuciones en el contexto actual.

En todo el proceso de nacimiento del estado de la Ciudad de México es fundamental que el ciudadano se encuentre presente. Si bien es cierto que hoy la ciudadanía presenta altos niveles de desconfianza hacia las instituciones gubernamentales y políticas, es responsabilidad de todos hacer resurgir y fortalecer la organización civil. En la actualidad la integración de comités ciudadanos y la votación por los proyectos para el presupuesto participativo son buenos inicios de lo que podría ser una mayor participación ciudadana.

Pero no debe quedarse ahí. En las nuevas estructuras de gobierno debe incluirse la representación ciudadana en todos los niveles. Por ello, en la integración del concejo de cada demarcación territorial se propone un espacio para quien presida los trabajos del Consejo Delegacional, que es representante de los comités ciudadanos. De igual manera, en la formulación de los programas generales de desarrollo, así como de las políticas metropolitanas, podría considerarse a los involucrados mediante consultas públicas y mesas de diálogo permanente. Se debe insistir en que en el enfoque de gobernanza el ciudadano se vuelve un elemento activo del proceso de reforma y mejora de las instituciones gubernamentales.

Las múltiples reformas políticas que se han llevado a cabo son parte de un proceso permanente en aras de conseguir la autonomía de la Ciudad de México y de democratizar el gobierno. Lo anterior para lograr una gobernanza plena, haciendo partícipes a los ciudadanos de la toma de decisiones en la Ciudad. Cada sexenio los jefes de Gobierno de la Ciudad han querido terminar airoso su administración logrando la tan anhelada constitución para la Ciudad; por primera vez uno lo logrará. Sin embargo, este empeño es muestra de que las reformas no acabarán ahí; el gran empeño de la Ciudad es lograr su total autonomía para plantear un rediseño institucional acorde a sus problemáticas. La Ciudad de México presenta retos cada vez mayores que requieren de la participación de ciudadanos y autoridades para, como lo especifica la idea de gobernanza, decidir juntos el camino que debe tomar la Ciudad.

FUENTES DE CONSULTA

- ABOITES AGUILAR, Luis, "El último tramo, 1929-2000", en Pablo Escalante Gonzalbo *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2004.
- ÁLVAREZ ENRÍQUEZ, Lucía, *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2005.
- BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, "De la posrevolución a nuestros días", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- HERNÁNDEZ FRANYUTI, Regina, *El Distrito Federal: historia y vicisitudes de una invención, 1824-1994*, México, Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora", 2008.
- _____, "El aparato de gobierno virreinal y el cabildo de la Ciudad de México" en *Evolución del sector servicios en ciudades y regiones de México*, México, El Colegio de México, 2009.
- SERRANO SALAZAR, Oziel, *La reforma política del Distrito Federal*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- VÁZQUEZ VALENCIA, Luis Daniel, "Los poderes Ejecutivo y Legislativo del Distrito Federal", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Tesis*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2003.

Documentos

- Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4674298&fecha=10/08/1987> [consulta hecha el 15 de junio de 2016].
- _____, 25 de octubre de 1993, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4796060&fecha=25/10/1993> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].
- _____, 22 de agosto de 1996, <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].
- _____, 29 de enero de 2016, <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424043&fecha=29/01/2016> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, <<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estados/CdMex/>> [consulta hecha el 18 de junio de 2016].
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, <<http://aldf.gob.mx/archivo-cc77836b6dfad7dd9e5cdb95767dc31a.pdf>> [consulta hecha el 20 de junio de 2016].
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000*, <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>> [consulta hecha el 17 de junio de 2016].

La representación proporcional y el mandato constitucional: la Asamblea Constituyente frente a la legitimidad

Leonardo David Hernández Hernández

Introducción

Constatamos la presencia de un hito histórico. Vemos un rompimiento con la tradición jurídica centralista *ad hoc* a los niveles de gobierno. Desde las organizaciones acéfalas prehispánicas, la Ciudad de México —en ese entonces México-Tenochtitlan—, ha sido un centro hegemónico hasta nuestros días. Su importancia ha sido de corte económico, político, social y cultural como zona estratégica para el desarrollo político en la historia de México.

Acercándonos más a nuestros tiempos, la estructura política-organizacional de la Ciudad de México era *sui generis* con respecto a las otras entidades federativas. No se tenía un cuerpo legislativo local y tampoco una figura de Poder Ejecutivo a nivel estatal. Esto significaba que no había ningún sistema de pesos y contrapesos limitados a un determinado territorio ni se contaba con una constitución que salvaguardara los derechos específicamente del ciudadano capitalino o las reglas del juego para su propia autodeterminación política y guía social. Las decisiones sustantivas y las estructuras formales provenían del Poder Legislativo federal y del presidente de la República.

Esto no era bueno ni malo. Era la organización política precisa que necesitaba una urbe en crecimiento, un punto económicamente estratégico que ha representado hasta 30% del producto interno bruto nacio-

nal, y el lugar donde residían los tres poderes de la Unión, así como un gran conglomerado de personas culturalmente distintas en búsqueda de su propio desarrollo y bienestar.

El ensayo se divide en dos partes: en la primera trato de demostrar los límites que tuvo la representación en la elección de la Asamblea Constituyente. Asignar 40 escaños por mandato constitucional pudo haber sido perjudicial para la visión ciudadana. Empeoró cuando las 60 diputaciones elegidas por representación proporcional ya no reflejaban fielmente la voluntad del pueblo, debido a los altos niveles de abstencionismo. En realidad, 60 diputados representan 28% del total del electorado. La segunda parte analiza cómo se puede alivianar la crisis de legitimidad por parte de la Asamblea Constituyente. Reafirmar un hito histórico, debido a que es la concretización de un largo proceso de transformación, porque es la coyuntura idónea para fortalecer los derechos humanos, y la democracia en la Ciudad de México.

La representación política como la concretización de la voluntad del pueblo. O sobre el error histórico de democracia versus federalismo en la Ciudad de México

En una coyuntura en que nace una nueva constitución, se debe tener cuidado al momento de construir un gran andamiaje institucional. Es un trabajo de ingeniería humana moderna pues se trata de blindar la estructura ósea de un territorio soberano apoyado por ciudadanos con derechos políticos, sociales, civiles y económicos. Se deben construir las instituciones que reduzcan los factores entrópicos que amenazan una regresión; tener en cuenta la existencia de procesos que tienen mayor poder fáctico, como lo ha demostrado la globalización,¹ y de complejas urbes que provocan la desigualdad debido a las malas políticas para el

¹ Joseph Stiglitz, *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2003.

desarrollo metropolitano; y, por supuesto, salvaguardar los derechos que serán ahora ejercidos con mayor fuerza, con una constitución local que en su andamiaje garantice la protección de los derechos primigenios establecidos por la Constitución y los tratados internacionales.

Los objetivos de los siguientes subapartados son limpiar de contradicciones la presente coyuntura. Esto significa encontrar el vínculo que relacione el federalismo (que por el mismo contexto histórico tuvo características unitarias con respecto al Ejecutivo) y la democracia (régimen que bien puede imperar sin tratarse de una federación). Históricamente estos conceptos abstractos no se encontraban unidos, sino contrarios en la práctica.

COMPLEJIDAD VERSUS CONTRADICCIONES:
EL CIUDADANO QUE CONOZCA SU HISTORIA
NO ESTARÁ CONDENADO A REPETIRLA

En este apartado fundamentaremos nuestra hipótesis a través de la historia, del derecho y de la ciencia política. ¿Por qué se sugiere abordar el surgimiento de una nueva constitución a partir de múltiples disciplinas, marcos teóricos? Debido a la complejidad. La democracia por sí misma encierra precondiciones económicas y sociales que crean la sustancia para no nacer débil o muerta,² fundamentos filosófico-políticos y económicos,³ así como el procedimiento jurídico para la solución de controversias

² "En un sentido análogo se puede sostener que a la democracia debería relacionársela también, de manera simultánea y pertinente, con el adjetivo 'socialista', porque sin una distribución equitativa de los recursos esenciales... las libertades individuales quedan vacías, los derechos fundamentales de libertad se transforman, de hecho, en privilegios para pocos, y su garantía pierde de esta manera el valor de precondición de la democracia." Michelangelo Bovero, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2000, p. 50.

³ "El fin de toda *asociación política*', proclamó el artículo 2 de la Declaración francesa de 1789, 'es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre'. Estos derechos son la *libertad*, la propiedad y la resistencia a la opresión... [El problema, sigue el autor, es el siguiente]: En particular, los derechos de libertad aparecen caracterizados como 'derechos públicos subjetivos', '*efectos reflejos*' del derecho soberano del Estado y al mismo tiempo subsumidos en la categoría general del 'derecho subjetivo',

—esto es, las reglas del juego—.⁴ Aunado a la estructura ya compleja, existía un federalismo de corte unitario que imperaba en el Distrito Federal: la concentración de poder, por un lado, y los imperativos abstractos democráticos, por otro, delineaban una contraposición forzada.⁵

¡Aquí está la complejidad! Dos conceptos completamente abstractos contrapuestos. Un gobierno central fundado por entidades soberanas se hacía cargo de un territorio sin haber sido electo para administrar y gobernar localmente. Esto no se debe a imprecisiones de los gobernantes, a una errata a través de la historia, sino a las coyunturas que definían necesidades, y la continua complejidad fue determinando la contradicción. ¿A qué se debe el presunto surgimiento de estas contradicciones? En términos de Edgar Morin, son una muestra de la complejidad. No es suficiente dividir la realidad en diferentes ámbitos o esferas, sino darse cuenta de las múltiples realidades y considerar que la explicación lógica lineal no logra ser suficiente. Por ello es necesario hacer una profunda reflexión de la importancia que conlleva la creación de un nuevo Poder Constituyente y de que sea el ciudadano quien decida las directrices básicas de la Ciudad de México.

La complejidad se expresa en fin por la asociación de nociones antinómicas, y que por ello parecen contradictorias. No obstante, la contradicción puede no ser más que aparente: una paradoja se resuelve desde el momento en que se sitúan las dos proposiciones antagonistas en un sistema de referencias

concebido a su vez por Savigny y Windscheid, exactamente igual que por Locke, como ‘dominio de la voluntad’ sobre la ‘propia persona’ y al mismo tiempo sobre el ‘mundo externo’ de los propios bienes, según el modelo privatista y romanista del derecho de propiedad como ‘imperio exclusivo y absoluto de una persona sobre una cosa’.” Luigi Ferrajoli, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, vol. 2: *Teoría de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011, pp. 601-602.

⁴ “Los ideales liberales y el método democrático gradualmente se han entrelazado de tal manera que, si es verdad que los derechos de libertad han sido desde el inicio la condición necesaria para la correcta aplicación de las reglas del juego democrático, también es verdad que sucesivamente el desarrollo de la democracia se ha vuelto el instrumento principal de la defensa de los derechos de libertad.” Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 48.

⁵ Como veremos más adelante, el federalismo por sí mismo no necesita de la democracia, pero tampoco impide los procesos democráticos.

enriquecido donde aparezca su complementariedad lógica. Así ocurre con la asociación estabilidad/dinamismo que se explica cuando se comprende que la estabilidad homeostática necesita lógicamente de dinamismo energético y resulta lógicamente de un dispositivo de retroacción negativa: la idea de retroacción es asimismo paradójica, ya que el efecto de la acción retroactúa sobre su causa, pero también allí reaparece la lógica cuando se inscriben los dos términos en una causalidad circular.⁶

Una de las justificaciones con las que se apoyaba la organización centralizada por parte de los poderes federales era que, entre los niveles de gobierno, no se estropeará la fluidez decisional por la ambigüedad de los "límites" entre lo estatal y lo federal: "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. En él están representados los intereses de todos los mexicanos, tal es la razón básica que explica por qué el gobierno de esta ciudad depende del presidente de la República".⁷

El caso de la Ciudad de México es único en su clase, sui generis en un sentido positivo. En el federalismo los municipios son libres e independientes;⁸ los estados tienen su propia constitución y leyes ordinarias, de acuerdo con sus usos y costumbres (como el caso de Oaxaca y Chiapas), así como con sus propias necesidades internas, y un cuerpo normativo que da una identidad particular que define su propia individualidad. Y es esta diversidad de situaciones, la pluralidad de *entis* culturales, de desarrollos no paralelos, de condiciones distintas y *necesidades varias*, lo que da *raison d'être* al Estado federal. "El Estado Federal debe contemplarse no como un fin en sí mismo sino como el resultado de una suma de

⁶ Edgar Morin, *El método II. La vida de la vida*, Madrid, Cátedra, 2009, p. 441.

⁷ José Castelazo, *Ciudad de México: Reforma posible*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 20. Véase también Felipe Solís Acero y Sergio Elías Gutiérrez, *Gobierno y administración del Distrito Federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.

⁸ Aquí se encuentra un gran debate. Para resumir dicho intercambio de ideas y hechos concretos, el municipio es independiente en cuanto al uso de sus recursos, es libre en cuanto hay reglas que lo definen (*libertad negativa*) en un flujo de cascada organizacional con la entidad estatal y la federal.

concesiones de facultades políticas y administrativas por parte de subdivisiones políticas autónomas que voluntariamente dan lugar al nacimiento de la Federación.”⁹ Es decir, es la integración de dicha diversidad, una “asociación política” por excelencia; una distribución de facultades, funciones y poderes de una manera apropiada y ordenada.

Pero... ¿Cómo hemos llegado aquí? ¿Cuál ha sido la tendencia “evolutiva” de la Ciudad de México? Empecemos por recordar que el federalismo formaba parte de una historia política de luchas y guerrillas entre federalistas y centralistas, ideales llevados al plano estratégico a mano armada. El Distrito Federal logró ser la excepción a la entidades soberanas y autónomas. La Constitución de 1917 hacía explícita la descentralización en todo su andamiaje político-jurídico: se descentralizaba la columna vertebral de la vida política nacional: *legislaturas* locales, *gobernadores* que pueden tomar decisiones de manera autónoma con respecto al Poder Ejecutivo federal, con su propio cuerpo jurídico que sustentaba la actuación política del Estado.

La adopción de estas características en la Ciudad de México fue un proceso lento y paulatino. Primero, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tuvo sus primeras facultades para dictar reglamentos policiales y de buen gobierno en 1987. Sin embargo, era un cuerpo legislativo aún débil. Fue hasta 1996 cuando se conseguía un semblante completo como “cuerpo legislativo”. El avance más significativo de corte democrático fue en 1993: la figura del jefe de Gobierno se creaba como una figura de autoridad elegida en comicios por los ciudadanos y no por el presidente de la República.

El pequeño gran híbrido (por tratar de conciliar los poderes federales y locales) se consolidó con la reforma de 1996. Continuaba con la misma sustancia política y jurídica y, a su vez, era reforzada la participación de los ciudadanos mediante procesos democráticos. En dicha reforma la finalidad no era definir la naturaleza del Distrito Federal, sino la *distribución de competencias y obligaciones* entre los poderes federales. La

⁹ Adolfo Arrijo Vizcaíno, *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, México, Editorial Themis, 1999, p. 4.

justificación de la reforma era elevar la eficacia en la acción para atender las demandas (*inputs*) y evitar una crisis de sobredemanda por la ambigüedad planteada en la estructura de la vida política nacional. Ésta es la conclusión propuesta hasta la reforma de 1996 sobre la metamorfosis de la Ciudad de México:

La realidad es que se trata de una reforma a medias, en la que resulta por demás aparente la mano negra de los que han venido denominando el "centralismo federalista" que, por lo menos desde los tiempos de la dictadura de Porfirio Díaz, ha impedido el sano desenvolvimiento del federalismo en México, porque a la vista de los textos constitucionales que se acaban de resumir, no es posible dejar de preguntarse: ¿Qué clase de República Federal es esa en donde, en la entidad que sirve de residencia aproximadamente el veinte por ciento de la población total del país, entre el presidente de la República y el Congreso de la Unión pueden limitar, y hasta llegar a suprimir en casos extremos, la autosuficiencia presupuestaria del gobierno local y, además, pueden derrocar constitucionalmente al Jefe de Gobierno que fue electo por el voto mayoritario de esa enorme población? ¿Es eso lo que se entiende por "apertura democrática" para el Distrito Federal?¹⁰

La crítica que había desnudado más el proceso inacabado fue la "crítica hacendaria" pues, sin importar a quién hubiesen elegido los capitalinos en las urnas, las decisiones administrativas del jefe de Gobierno estaban supeditadas al presidente y al Congreso de la Unión. ¿Podría interpretarse como un gobierno unitario del Ejecutivo federal con máscara de "democracia"? O ¿acaso el ciudadano del Distrito Federal debería estar más preocupado por las mayorías en las cámaras que por la personalidad que se eligiera directamente? Pues dicha naturaleza era contraria a la postulación liberal de la "libertad política", en la que se fundan, precisamente, la democracia y el republicanismo. En ese momento, por tener el adjetivo *federal*, sólo los partidos con registro nacional podían participar en las contiendas electorales. Hasta 1996 no se había consolidado la autonomía a que tenían derecho los ciudadanos para participar en la toma de decisiones.

¹⁰ *Ibid.*, p. 426.

Pero ¿cuál es el sentido en estas evoluciones prodemocráticas de la Ciudad de México, ahora que se busca integrar una Asamblea Constituyente? ¿Surgió a partir de la buena voluntad de los poderes federales? La tendencia hacia la descentralización política no proviene de la nada. Es parte fundamental-externa del federalismo y de la democracia: funge como el elemento no sólo vinculante, sino que también forma parte del fortalecimiento de un poder no absoluto, central, soberano, pues es en el pueblo donde recae la soberanía, y delega su poder de manera democrática, lo que es propio del Estado moderno:

Mientras que las demandas de un federalismo que funcione de acuerdo a los principios que lo sustentan proviene de los estados y municipios del país, desde el gobierno federal, en un movimiento de arriba hacia abajo, se ha incluido en la agenda gubernamental, desde hace por lo menos dos décadas, la descentralización administrativa. Así comenzaron a descentralizarse los servicios de salud y educación hacia los estados del país y a revertirse la tendencia a la concentración excesiva de la inversión pública federal, en las tres grandes áreas metropolitanas del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Sin duda, con ello se intentaba cambiar una situación de excesiva centralidad, porque no hay mejor ejemplo de los efectos negativos que generó el centralismo en los procesos de gestión de una ciudad, que el de la capital republicana.¹¹

Curiosamente, este proceso coincidió con diversos momentos de *democratización* y liberalización de la gran estructura política y electoral, dando por terminada una época de hiperpresidencialismo a manos de un *partido hegemónico*. La metamorfosis del Instituto Federal Electoral, el *empoderamiento* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la descentralización hacendaria de las localidades y el desarrollo del concepto de *municipio libre*, particularmente cuando “hacía agua” el modelo de *partido hegemónico*.¹² La sociedad civil y la academia apo-

¹¹ Alicia Ziccardi, “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, *Gestión y Política Pública*, II semestre, vol. 12, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003, p. 327.

¹² Sobre la etapa de partido hegemónico véanse Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2012; y Joy Langston, “Japón y México: dos casos

yaban el argumento de que tres de las principales formas políticas postuladas por la Constitución invadían la capital federal: se consolidaba la idea federalista (la integración política de los *tres niveles de gobierno* a nivel local)¹³ y la idea democrática (se escoge a los diputados y al jefe de Gobierno por una serie de reglas ya pactadas que legitiman el resultado de la elección de la mayoría).¹⁴

de ruptura del partido dominante”, *Política y gobierno*, México, enero-junio de 1994, pp. 139-153. Sobre las reformas que permitieron la democratización véase Pablo Javier Becerra Chávez, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México (Serie Breviarios de Cultura Política Democrática), 2014. Uno de los más grandes politólogos mexicano enfatiza: “Los resultados de ese cambio se han señalado y ya son casi materia sabida: tenemos ahora una institucionalidad electoral que antes era impensable; el sistema de división de poderes del Estado se ha modificado en los hechos, aunque en la misma Constitución no se haya cambiado ni una coma; la vida política en los municipios se ha reactivado de un modo que no se veía desde hace un siglo y la política en las comunas se está haciendo cada vez en mayor grado asunto público, vale decir, un asunto en el que los ciudadanos participan crecientemente; hoy hay un sistema de partidos políticos que funciona muy mal, pero que en el pasado no se daba; la negación, que es la palanca de la política, es ya un modo normal de tomar decisiones que en la elaboración de leyes... y tal vez lo más importante, la ciudadanía ha hecho una práctica que la está capacitando cada vez más en el ejercicio de sus derechos políticos...”. Arnaldo Córdova, “La democratización de México. Alternancia y transición”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *México ¿un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009, pp. 90-92.

¹³Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio Escobedo (coords.), *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2006. Todo el libro aborda el federalismo y la centralización; desde la descentralización en el sector salud hasta la agenda pendiente en materia de federalismo. Véase también José Carbonell, “Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

¹⁴Sobre el tema véanse Gustavo Ernesto Emmerich, (coord.), *Situación de la democracia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009; José Luis Reyna, “México: una democracia incipiente”, en Romer Cornejo, *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006; y José Antonio Crespo, “Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)”, *Estudios*, núm. 103, vol. X, México, invierno de 2012, <<http://biblioteca.itam.mx/estudios/100-110/103/JoseAntonioCrespoEleccionesytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf>>.

Encontramos esta situación de procesos paralelos entre la democracia y el federalismo, en los cuales como ciudadanos estamos inmiscuidos, que no son causados por generación espontánea, pero debido a la complejidad no es fácil observar la sustancia sin tener una teoría que los explique ni historia que los fundamente. La descentralización es considerada como parte estructural para profundizar la democratización y no sólo como consecuencia del federalismo: “Los objetivos propios de los procesos de descentralización política fueron: profundizar la democratización y fortalecer la gobernabilidad democrática; avanzar hacia una mayor equidad territorial y social (esto último a fin de ir pagando la deuda social contraída con los ajustes), y reducir el déficit fiscal”.¹⁵

Algunos enfoques ven en la descentralización una consecuencia de la democracia o un mecanismo o proceso que evita gobiernos no democráticos, como el autoritarismo, la tiranía o el ya extinto régimen totalitario. Lo considero como un elemento que vincula la democracia y el federalismo, porque el federalismo no es causante ni necesario para la democracia o viceversa. Ya que ¿cómo podría compaginarse el federalismo con la democracia? Existen democracias tanto federales como unitarias. Son los casos de Suecia, Noruega, Países Bajos y Francia. Igualmente hay federaciones no democráticas, pues el federalismo se encuentra bien definido:

Hay dos funciones principales que el federalismo puede realizar y que llevan a la promulgación de constituciones federales. Una es juntar, unir, en un único Estado originalmente separado, entidades políticas que quieren reservarse ciertos poderes como condición para unirse a un Estado más amplio...

La otra función consiste en mantener unidos dentro de los límites de un Estado a quienes de otra forma cuestionarían su legitimidad, quienes pueden sentirse oprimidos por el Estado si sus intereses diferenciales no están garantizados por una autonomía protegida constitucionalmente, y que podrían incluso amenazar con separarse del Estado para proteger mejor sus intereses. El federalismo es, en ese caso, una respuesta a las amenazas de desintegración del Estado, un reflejo de identidades separadas siempre y cuando esas identi-

¹⁵ Iván Finot, “Los procesos de descentralización en América Latina”, *Investigaciones Regionales*, núm. 10, primavera, Barcelona, Asociación Española de Ciencia Regional, 2007, p. 175.

dades no sean excluyentes, puesto que el federalismo implica alguna forma de identificación con el Estado federal más amplio.¹⁶

La federación mejora y estabiliza la coexistencia entre soberanías. Sin embargo, cuando denomina un territorio federal tiene características totalmente diferentes con respecto a los estados miembros. No se sustenta la actuación central federal en un determinado territorio denominado federal (como el Distrito Federal), pues es la unión de los estados lo que realmente se define como un territorio federal. No sustenta la centralización de poder cuando éste apela a la descentralización de funciones y facultades. El federalismo democrático debería imperar pues permite hacer responsable al gobierno de sus acciones ante los *demos*. La federación, siendo democrática, fortalece la rendición de cuentas pues, al estar descentralizadas las atribuciones, también lo están las responsabilidades.

En el caso de la Ciudad de México, la democratización y la crisis del sistema del partido hegemónico ayudaron a que el Distrito Federal tuviese soberanía propia y que se tomara en cuenta la voluntad del ciudadano, y no se negara a sí misma respetando su propio origen: *la voluntad soberana del pueblo*. ¿Por qué favorece a la Ciudad de México y a sus ciudadanos que se complete la descentralización política en la urbe? Aparte de que la democracia llega ahora a cada rincón de la federación, puede lidiar con la complejidad de esta metrópoli.

La descentralización puede mejorar la eficiencia y la capacidad de respuesta del gobierno. Según este argumento, la delegación de las decisiones de asignación de recursos en los dirigentes elegidos localmente puede mejorar el equilibrio entre la combinación de servicios producidos por el sector público y las preferencias de la población local (...). La descentralización (...) puede mejorar la gerencia de los servicios públicos, puesto que gracias a esta evidente proximidad, es posible exigir a los funcionarios locales que se hagan más responsables por su desempeño.¹⁷

¹⁶ Juan Linz, "Democracia, multinacionalismo y federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. I, núm. 1, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 1999, pp. 7-40.

¹⁷ Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry y William R. Dillinger, *Más allá del centro: la descentralización del Estado*, Washington, Banco Mundial, 1999, p.3.

En la Ciudad de México, que tiene una población enorme, esta tendencia a la descentralización puede evitar una sobrecarga del sistema político frente a las demandas de los millones de ciudadanos que requieren respuestas a sus inquietudes y preocupaciones. Aunque se piense que la delimitación de funciones y facultades entre la legislatura federal y la local puede dividir los costos, sería más eficiente aún si se distribuyera como un federado más. Implica una mejora para los poderes que residen en la Ciudad.

Esta metamorfosis de la “pequeña gran entidad federativa” parece completarse con la creación de su constitución. Aunque lo dicho anteriormente no ha sido un análisis histórico profundo y completo, podemos ver *grosso modo* cómo han sido las tendencias, las transformaciones que dan sentido a lo que somos, y a la pregunta ¿cómo hemos llegado aquí, en estas condiciones tan particulares, que nos hacen ser la “excepción de la regla”, pero nos convierten en lo que naturalmente ha sido nuestro devenir?

La tendencia democrática observada en la participación del ciudadano para elegir a cada miembro de la cúpula que tomará las decisiones en la Ciudad de México sugiere que sea el mismo ciudadano quien debe construir su propia constitución. Así lo sugiere *el poder del pueblo*, así lo sugiere la historia para construir un legado legítimo que perdurará en la historia para bien o para mal. Por ello, es importante desarrollar la idea de *representación*, para lograr un reflejo fiel de la voluntad popular, de la mayoría, de los valores democráticos y republicanos que han caracterizado el Poder Constituyente.

LA ARQUITECTURA DEL NUEVO CONSTITUYENTE:
UN REGALO A NUESTROS HIJOS

La historia confirma el principal elemento de la Asamblea Constituyente: la *soberanía del pueblo*. La *soberanía del pueblo* es el origen del Estado moderno, del derecho constitucional, como es entendida en nuestros días. Fue producto del rompimiento en el estatus europeo a partir de

la Revolución Francesa, inyectando elementos liberales y democráticos a la vida política. Los estados *estamentales* en la Europa feudal militar tenían como característica, contraria *in natura* al origen de la constitución moderna, que eran formados con base en los pactos estamentales con el príncipe. Dicho en otras palabras, quienes tuvieran un poder de carácter político en un determinado territorio (feudo) podían ver reflejada su voluntad en determinadas reglas y asociaciones con el rey. Quienes no tenían feudos eran quienes debían continuar con el estatus.

Por otra parte, lo que implica la soberanía del pueblo es un poder limitado del Estado. Debido a que no existe un nivel extraconstitucional que promulgue un determinado procedimiento, la elaboración de la constitución es una decisión solamente de carácter político. "El pueblo manifiesta su poder constituyente mediante cualquier expresión reconocible de su inmediata voluntad de conjunto dirigida hacia una decisión sobre modo y forma de anuencia de la unidad política".¹⁸

Antes de ser democracia o federación, es un Estado constitucional. Por ello, es pertinente recalcar la definición de la *soberanía nacional* del Artículo 39 constitucional. Como veremos, se le antepone a cualquier otro poder que emane de dicha voluntad. "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se constituye para beneficio de este. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".¹⁹ La relación entre el pueblo y el Estado como orden concreto sostiene la decisión soberana del Estado por ser el pueblo el que sustenta su legitimación democrática.

El Estado es una concretización del pueblo y de su papel en el ejercicio de las funciones estatales, pues es un modelo de orden que permite al pueblo actuar políticamente. El concepto de pueblo de carácter puramente jurídico

¹⁸Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1996, p. 99.

¹⁹Para José Barragán esto significa que hay un concepto aún más extenso que el poder federal. Pues la soberanía cae en el pueblo y no en la federación. Véase José Barragán B., "El federalismo como forma de gobierno y no de Estado. El caso mexicano", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 38/39, Valencia, 2002.

que se reduce a la pertenencia estatutaria a una organización de dominación estatal sigue siendo insatisfactorio para calificar al sujeto al que se atribuyen las decisiones soberanas. Lo que más bien legitima a la soberanía del pueblo es la capacidad de producir una voluntad de manera libre, sin coacción. Detrás de la idea de la soberanía popular se encuentra un motivo fundamental antimonárquico y antiabsolutista, que es la libre autodeterminación del individuo. La soberanía popular se transforma así en “soberanía ciudadana”. La *res publica*, a la que pertenecen los ciudadanos y la que éstos convierten en su “cosa pública” primigenia, adquiere realidad tanto en los Estados constitucionales como en los fenómenos supraestatales.²⁰

Como bien subraya Markos Kotzur, la idea de soberanía popular designa un motivo antimonárquico y antiabsolutista. Y dicha categoría es más amplia que el mismo poder de la federación dentro de la constitución. ¿Por qué deberían las cámaras legislativas y el Poder Ejecutivo abarcar 40% de las diputaciones de la Asamblea Constituyente? Cito el Artículo 41 constitucional: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. Si es el pueblo el que delega el poder en las elecciones... ¿Por qué los poderes de la Unión deberían delegar el poder que electoralmente y democráticamente es regresado al pueblo? Después de que usted, mi lector, haya leído estas preguntas que incitan a la reflexión... ¿sigue teniendo sentido decir “por mandato constitucional”?

En la Asamblea Constituyente, 60% de las diputaciones será designado por medio de la *representación proporcional*. Son 60 diputados escogidos por 8,850,000 personas. En un sentido literal, casi llegando a lo chusco, no hay proporcionalidad en la representación propuesta para la

²⁰Markus Kotzur, “La soberanía hoy. Palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano sobre un atributo del Estado Constitucional moderno”, en Peter Häberle y Markus Kotzur, *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 101.

Asamblea. Ahora bien, se presenta una coyuntura y para cambiar las tendencias actuales del *statu quo* se recomienda trazar escenarios: un escenario posible, en el que en el análisis de coyuntura tratamos de anticiparnos a diversas posibilidades y dinamismos; un escenario favorable donde se plantea la perspectiva más factible; y uno pesimista, para estar preparados en uno de los escenarios más caóticos y poder “atar cabos sueltos”.

Se nota la carencia de un análisis prospectivo. ¿Por qué? Se habría pensado que el abstencionismo seguiría –pues en la Ciudad de México ha venido siendo una constante–.²¹ En un escenario pesimista se podría prever un nivel bajo de participación, incluso menor que el total de aquellos que anulan su voto y aquellos que se abstienen. La representación habría sido aún menor. Fue lo que en realidad pasó, con 28% de participación en las casillas. Como hemos argumentado, el pueblo no manifestó su poder constituyente. No sólo esto podría desprestigiar el hito histórico, sino que otorgaría poca legitimidad en sentido estricto, ya que quienes votaron son una minoría. El resultado sólo sería legitimado de una manera laxa debido a las instituciones participantes en la organización de las elecciones –como el Instituto Nacional Electoral y el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)–, así como también gracias a los tribunales que salvaguardaban el proceso.

Lo que implicó el argumento de que la Ciudad de México era *la capital federal* o el *asiento de los tres poderes de la Unión* tuvo como consecuencia una apariencia poco democrática, que arguyeron los partidos de izquierda y algunos medios de comunicación y columnistas con respecto a 40% de las diputaciones, designadas por “mandato constitucional”. Claro que, después de haberse completado el escrutinio, es poco representativo que 28% de la población fuese representado por 60 de los 100 diputados, dejando fuera a 72% de la ciudadanía de la Ciudad de México.

El problema no fue el sistema de *representación proporcional*, pues es uno de los métodos más buscados en la historia y se ha concretizado para reforzar la democracia. Cualquiera que fuese el método, necesita de ciertas condiciones y ciertos elementos de la democracia electoral. El sistema mayoritario se basa en la elección de candidatos individuales, es

²¹ Como se podrá confirmar más adelante, en una gráfica comparativa.

personal, mientras que la representación proporcional se basa en la elección de listas de partidos.

En otras palabras, la *representación proporcional* hace uso de una fórmula política que ayudará a la repartición de los escaños. Los sistemas electorales deben considerar los siguientes principios y condiciones: primero, se necesita un nivel mínimo de participación; segundo, un método de asignación. Para Víctor Alarcón Olguín, dicho método de asignación produce cuatro resultados: la *legalidad*, la *governabilidad*, la *representatividad* y la *civilidad*. Y el principio que destaca en este contexto particular es el de representatividad:

Que el sistema electoral sea incluyente y refleje con la mayor nitidez posible la pluralidad ideológica y composición social que se integra a partir de actores individuales y/o colectivos, como los partidos políticos. *La racionalidad de un sistema electoral democrático se sostiene entonces por su capacidad de vinculación, rendición de cuentas y posibilidad de poder ajustarse cuando sea necesario, a consideración misma de los actores y con referencia a los mecanismo que lo integran.*²²

En este sentido, la *representación proporcional* fue puesta en entredicho con la baja participación de los electores, pues la ausencia de la mayoría no permite reflejar con la nitidez esperada la pluralidad y la composición social. Éste es el objetivo principal de este mecanismo; por ello se aconseja utilizar dicho método en sistemas multipartidistas, como es el caso de la Ciudad de México.

Además, cabe añadir que la representación proporcional en un contexto de desconfianza puede agravar aún más la crisis de legitimidad. Debido a que las elecciones de este tipo no recaen en personalidades, sino en listas, pueden generar cierta desconfianza respecto a las listas impuestas por los partidos políticos.

El grado de inclusión en las elecciones de candidatos al Congreso varía por dos razones. En primer lugar, parece influir si el puesto en competencia es de mayoría relativa o de representación proporcional. Dado que el partido

²² Víctor Alarcón Olguín, *Fórmulas de representación proporcional en el Distrito Federal, 1988-2012*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2014, p. 22.

controla las listas de candidatos de representación proporcional, tanto los nombres incluidos como el orden en el que aparecen, es menos probable que en dichas elecciones participe la militancia. En contraste, con los distritos de mayoría relativa, los partidos tienden a permitir la participación de militancia, e inclusive de la ciudadanía, para definir sus candidaturas.²³

LO DE CÉSAR AL CÉSAR O SOBRE EL ABSTENCIONISMO COMO EXPRESIÓN COMUNICATIVA DEL PUEBLO SOBERANO

Lo del César al César. Éste es un mensaje abrupto, radical e inconsciente que se dio en un proceso institucional dado, en un gran paso de un largo proceso de debate académico y ejercicio político. Hablar de abstención es algo complejo que involucra tantos entornos cotidianos, fallas estructurales, ejercicios racionales, y da a conocer una determinada postura. Nadie puede afirmar una explicación sin antes realizar un análisis cualitativo del entorno. Que el investigador “se ensucie las manos” y vaya a sacar información metodológicamente bien planteada.

¿Qué es el abstencionismo? “En general, tiende a sugerirse que abstencionismo equivale al alejamiento voluntario de las urnas, a disposición consciente –o relativamente consciente– de no ejercer el voto, de mantenerse ausente de un proceso para el cual se está calificado para participar.”²⁴ En este paréntesis quisiera abordar *grosso modo* la abstención como una expresión, como un mensaje que se da a conocer de manera colectiva, no organizada y de manera consciente.

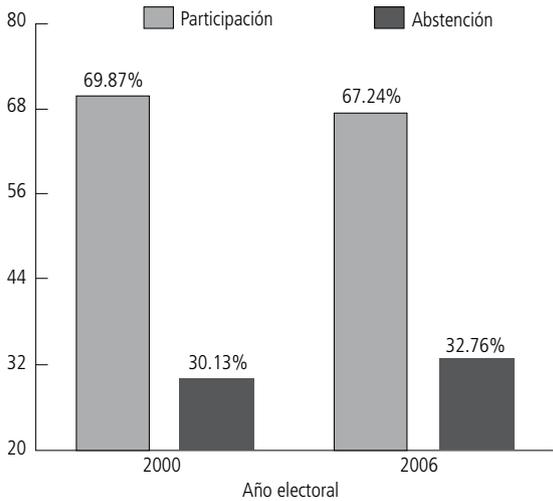
¿Cuál es mi justificación? En los procesos anteriores, podría argumentarse que el nivel de abstencionismo aumentaba de elección en

²³ Esteban Manteca Melgarejo, “Métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular en México (1994-2012)”, en Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 226.

²⁴ José Thompson, “Abstencionismo y participación electoral”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 267.

elección. Pero el nivel de abstencionismo para la asamblea Constituyente invirtió la posición con respecto a la participación activa: la mayoría ausente/minoría activa. Para ilustrarlo mejor, usaremos el material que el IEDF ha realizado y ha puesto a disposición de todos.

Comparativo de participación electoral y abstención en el Distrito Federal (2000-2006)

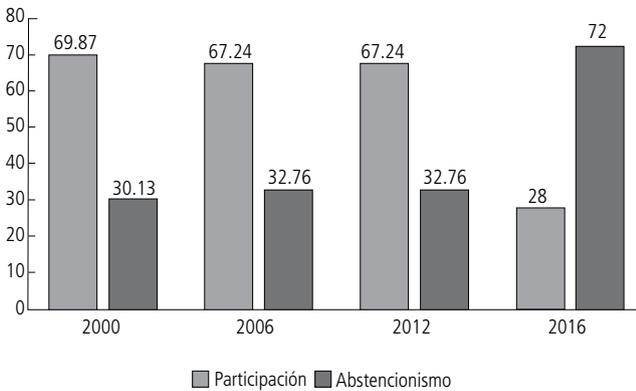


FUENTE: Instituto Electoral del Distrito Federal, *Comparativo de las elecciones locales 2000, 2013 y 2006 en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2008, p. 25.

Hasta 2009 sigue al alza el nivel de abstencionismo y a la baja el nivel de participación. En un fenómeno tan complejo pueden sobrar explicaciones: desde un simple descuido hasta la imposibilidad de ir a la casilla por "causa de fuerza mayor". No puede dañar la democracia representativa según en el contexto en el que nos encontremos. Si el voto es ejercido como un derecho (y no como una obligación), la preocupación es más bien estadística –claro que 72% de abstención deja un mensaje claro no sólo ante "los césares", sino ante el panóptico internacional.

En la siguiente gráfica se muestra un resumen de los datos estadísticos disponibles en la página del IEDF. Los datos de 2016 fueron reunidos de una publicación de *El Universal*.²⁵

Porcentajes de participación y abstencionismo (2000-2016)



FUENTE: *El Universal* (6 de junio de 2016).

La tendencia del abstencionismo es una constante, debido a 12 años con pocos cambios en el número de abstenciones, lo que podría interpretarse como algo “normal”, “natural”. Un cambio tan radical como el que se encuentra en las elecciones para la Asamblea Constituyente no puede ser explicado aludiendo a una cultura política parroquial –en términos de Almond y Verba–.²⁶ Por tanto, el aumento en el abstencionismo tiene otra raíz explicativa.

El abstencionismo como síntoma de un progresivo desencanto con la democracia como forma de gobierno, como forma de protesta

²⁵*El Universal*, “Abstencionismo es el gran ganador en la CDMX”, 6 de junio de 2016, <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/cdmx/2016/06/6/abstencionismo-es-el-gran-ganador-en-la-cdmx>>.

²⁶Gabriel Almond y Sydney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, California, SAGE publications, 1989.

contra el sistema –posiblemente reveladora de una nostalgia por formas más bien autocráticas de ejercicio del poder–, como consecuencia de esquemas electorales que desestimulan la participación en los sufragios, como forma válida pero riesgosa de expresar disconformidad con la clase política, como muestra de apatía que puede llegar a transformarse en automarginación del sistema, son todas opiniones que abundan en los análisis de los comicios latinoamericanos en los últimos años.²⁷

Como hemos estado repitiendo, la legitimidad democrática proviene de la voluntad del pueblo. Claro que este fenómeno se sale de cualquier base teórica y lo que debería proseguir es un estudio cualitativo a fondo y un andamiaje institucional que mejore las políticas públicas y restablezca la confianza de los ciudadanos. Este andamiaje institucional es facilitado gracias a la descentralización del poder y a la concentración urbana; y actores potenciales refuerzan la tendencia democrática mediante la participación, la eficiencia y la rendición de cuentas.

El gran porcentaje de abstención puede impulsar, en el mejor de los casos, instituciones que busquen la eficiencia por medio de una red de políticas públicas que integren –en cooperación– a la ciudadanía y al sector privado. El supuesto de que la Ciudad de México sea una metrópoli implica que las alcaldías trabajen de manera conjunta entre ellas y con los municipios que colindan territorialmente. En el ejercicio de poder es como podría ser subsanado este hito histórico en la historia política y electoral de la Ciudad de México.

²⁷ José Thompson, *op. cit.*, pp. 277-278. Continúa el argumento: “abstencionismo como una forma de protesta, sea contra el sistema o bien contra la oferta partidaria o las opciones abiertas para el respectivo proceso y quienes se mantengan al margen porque les es indiferente –en un sentido no necesariamente negativo– quien resulte electo. Argumentarse, mientras no se viole ninguna disposición específica, que el abstencionismo es una forma de expresión, en tanto la disconformidad es válida y sana en toda sociedad democrática” (p. 280).

La Asamblea Constituyente versus la crisis de legitimidad: gobernabilidad democrática y gobernanza

Tanto el federalismo y la democracia como la gobernabilidad han ido cambiando, convirtiendo ciertas innovaciones como tendencias mundiales. Cabe mencionar que estas nuevas reconfiguraciones mejoran la democracia, las sociedades en un entorno que no está determinado, es decir, en las que imperan la incertidumbre y la entropía. Partiendo de esta nueva naturaleza de las sociedades modernas, se entiende que el trabajo debe ser continuo, pues no hay regímenes consolidados ni estática en la historia.

La lección aprendida es que no todo se mantiene constante y que puede haber cambios radicales si no se trabaja de manera continua para mantener o mejorar un determinado estado de cosas. “Un elemento de la mayor relevancia en cualquier régimen democrático es el funcionamiento ordenado y eficaz de las instituciones, tanto las que rigen el acceso al poder –concentradas en reglas electorales– como las que definen el ejercicio del mismo –concentradas, por un lado, en normas de relación entre el gobierno y los ciudadanos.”²⁸

El trabajo de la Asamblea Constituyente es conseguir una democracia ideal –es decir, una democracia de calidad–; actualizar el federalismo, propiciar ciertas condiciones para instituciones cooperativas y procesos que fomenten la coparticipación entre los ciudadanos y el Estado.

Aunque la mayoría de los electores no haya participado en la integración de la Asamblea Constituyente, ésta puede generar los procesos y las instituciones para buscar la gobernabilidad democrática. Esto es, “conseguir apoyos y, por ende, satisfacer demandas y formar consensos democráticos”.²⁹ La Asamblea Constituyente debe tomar en

²⁸Fernando Castaños *et al.* (coords.), *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 23.

²⁹Jaime Espejel Mena, *Democracia y gobernanza. Nueva institucionalidad y redes políticas*, México, Juan Pablos Editor, 2016, p. 21.

cuenta el fenómeno que surgió en su desarrollo. Tampoco pasar por alto la participación de los partidos políticos ni del gobierno en turno, pues compete a toda una estructura, a toda una sociedad y su bienestar.

La nueva tendencia que ha tenido el federalismo a nivel global ayuda a tener mejores vínculos de comunicación y cooperación que necesitarán las alcaldías con los municipios colindantes para otorgar los servicios necesarios no sólo para la Ciudad de México, sino para la metrópolis. Aparte de esta cooperación horizontal, también beneficia la cooperación vertical entre las alcaldías, el jefe de Gobierno y la federación: “la tendencia en los Estados federales es ‘transitar de esquemas dualistas de distribución rígida de competencias entre Federación y estados, a esquemas de colaboración, coordinación y cooperación’ (Serna, 2008:38). Esto implica un diseño institucional más complejo que permita cumplir con los principios de diversidad y coherencia...”³⁰

Se pueden corregir y evitar escenarios políticos, como el hiperpresidencialismo, un régimen autoritario o una revolución. Si conocemos de nuestra historia, no estaremos condenados a repetirla. Se requiere fortalecer la rendición de cuentas, blindar la administración pública y ser más eficientes.³¹ Con una administración pública democrática podemos garantizar que se cumplan los derechos humanos básicos, la participación política, la igualdad, incluso los derechos sociales y económicos.

La institucionalidad democrática de la administración pública se enlaza con el vigor de la vida ciudadana en términos de mayores comunicación, interlocución y participación. Ésta ha sido la senda que ha permitido democra-

³⁰Daniel Enrique Pérez Torres, *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013, p. 147.

³¹Para Jaime Espejel Mena, “la administración pública ha estado sujeta a las necesidades del poder y ha sido utilizada como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos de responsabilidad pública”. *Op. cit.*, p. 183.

tizar la propia administración pública, hasta conseguir que sea accesible a personas y los grupos en términos de una mayor igualdad. En consecuencia, el poder ciudadano tiene como atributos que sabe exigir resultados, coordinarse con la autoridad pública, puede tener a su cargo la implantación de políticas públicas para dar cumplimiento a las normas de interés general. Debido a su capacidad de movilización, ha sido un contrapeso valioso para que la administración pública no sea entendida únicamente como un aparato de Estado, sino como la Institución que hace converger las aportaciones privadas y públicas hacia las esferas que demandan atención y recursos colectivos.³²

La más reciente herramienta gubernamental que ha surgido ha sido la gobernanza. Las condiciones están dadas: un federalismo menos unitario, la democratización en la toma de decisiones, la preponderancia de instituciones autónomas que participan en lo político y en lo electoral –como el Instituto Nacional Electoral y el IEDF–, y la búsqueda de mayor bienestar como consecuencia del malestar comunicado en las elecciones. La Asamblea Constituyente tiene la oportunidad de propiciar condiciones que pueden elevar el nivel de vida, fomentando de manera indirecta el crecimiento económico y reforzando la sustancia de la democracia.

Debido a que la Ciudad de México es la parte central de una gran metrópolis, es necesario hacer completar una gran transición burocrática. La gobernanza surgió de la crisis de gobernabilidad que se originó en los estados integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo. La parte central de la gobernabilidad ha sido siempre la legitimidad y la eficiencia. Con mayor racionalidad y planeación es posible reducir el descontento y mejorar la calidad de vida. El siguiente esquema resaltarán las diferencias principales entre paradigmas.³³

³² *Ibid.*, p. 209.

³³ Ayuzabet de la Rosa Alburquerque, "Algunas aproximaciones al estudio de la nueva gerencia pública desde una perspectiva organizacional: posibilidades y desafíos", en Germán Vargas Larios (coord.), *Políticas públicas de nueva generación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008, p. 112.

Paradigma burocrático	Paradigma posburocrático
<ul style="list-style-type: none">• Interés público• Eficiencia• Administración• Control• Especificar funciones, autoridad y estructura• Justificar costos• Implantar responsabilidad• Seguir reglas y procedimientos• Operar sistemas administrativos	<ul style="list-style-type: none">• Resultados que valoran los ciudadanos• Calidad y valor• Producción• Lograr el apego a las normas• Identificar misión, servicios, clientes y resultados• Entregar valor• Construir la rendición de cuentas• Fortalecer las relaciones de trabajo• Entender y aplicar normas• Identificar y resolver problemas• Mejorar continuamente los procesos• Separar el servicio del control• Lograr apoyo para las normas• Ampliar la acción colectiva• Ofrecer incentivos• Evaluar y analizar los resultados• Enriquecer la retroalimentación

Puede complementarse la transición paradigmática, la forma de hacer gobierno, reconstruir el poder del ciudadano a través de responsabilidades, poniendo en el centro al ciudadano. Es la rendición de cuentas la que otorga gran calidad a la democracia: la democracia más débil es aquella en la que la rendición de cuentas es casi nula, dando una única oportunidad de castigar a un determinado gobierno cada seis años en las elecciones.³⁴

El método de la gobernanza es definido como:

Un proceso o métodos de gobierno desarrollado como *respuesta a la crisis de gobernabilidad*. La gobernanza implica un conjunto de tradiciones e instituciones que determina cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) al público en general; 2) la capacidad de gobierno para administrar los recursos públicos

³⁴Véase Guillermo O'Donnell, *Democracia, agencia y Estado*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.

en forma eficaz, y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común; y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y el Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.³⁵

La gobernanza en la estructura vieja era incompleta y difícilmente perfectible, pues el poder ejercido desde el centro no podía satisfacer las demandas de una gran metrópolis en materia de crecimiento y desarrollo.³⁶ Por sí mismos, los mecanismos actuales de coordinación sectorial han sido rebasados. Las delegaciones no tenían las facultades de suscribir convenios, lo que hacía tediosos los procesos jurídicos ya establecidos. Y es donde surge toda la asimetría.

Se han hecho reflexiones sobre el modelo que podría emplearse en la Ciudad de México. Uno de ellos requiere de un intermediario, de una institución que aglutine los ayuntamientos y los estados para el desarrollo metropolitano, si bien el Artículo 115, párrafo II, de la Constitución federal no considera un intermediario para el diálogo entre el municipio, el estado y la federación. Apela a un modelo policéntrico en la Ciudad, a la cooperación y a mayores redes de comunicaciones horizontales. Este diseño garantiza mayor representación, eficiencia y mejor rendición de cuentas. Los defensores de este modelo agregan la existencia de un tercer actor (gobierno federal o la propia legislación) que otorgue incentivos a la cooperación para proporcionar recursos y estimular los acuerdos metropolitanos. Para Enrique Pérez Torres es el modelo más viable en México.³⁷

La Asamblea Constituyente tiene herramientas para construir instituciones modernas, reglas de puedan modificar y evitar las relaciones de poder. Se debe pensar en el ciudadano y tener en cuenta la importancia

³⁵ Jaime Espejel Mena, *op. cit.*, p. 24.

³⁶ “Los escasos resultados en materia de gobernanza metropolitana en México evidencian las limitaciones derivadas del sistema actual de gobierno y gobernanza, donde no existían mecanismos judiciales ágiles que obliguen a los gobiernos locales respetar decisiones emanadas de acuerdos con gobiernos del mismo nivel.” Enrique Pérez Torres, *op. cit.*, p. 165.

³⁷ *Ibid.*, p. 218.

histórica, política, social y económica que tiene el desarrollo de una constitución soberana. Establecer las condiciones para arreglar los problemas típicos de una gran urbe, de una metrópoli propiamente dicha. Eso sería un regalo a las futuras generaciones y remediaría el alto nivel de abstencionismo, con más participación y cooperación.

Conclusión

La democracia y el desarrollo pueden llegar consolidadamente a la Ciudad de México. Conocemos la historia, podemos evitar los escenarios de autoritarismo, de centralización, de omisión de los derechos humanos, y de decisiones que no sean apoyadas por el ciudadano. El debate debe surgir dentro de la Asamblea Constituyente para construir mayorías y llegar por consenso a un camino que propicie elevar el bienestar general, no sólo para los capitalinos de hoy, sino para los que estarán leyendo en un libro sobre el hito histórico que pasa frente a nuestros ojos.

El federalismo no excluye la democracia. En cierta manera, al ir por el camino de la descentralización política construimos a la vez el vínculo que refuerza la relación entre estos dos. Que sea por medio de la cooperación y no por la coacción la gobernanza que se plantea para solucionar la legitimidad, el desarrollo y los grandes problemas urbanos. ¡Enhorabuena! Que exista la democracia en una nueva constitución soberana.

FUENTES DE CONSULTA

- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, *Fórmulas de representación proporcional en el Distrito Federal, 1988-2012*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2014.
- ALMOND, Gabriel y Sydney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, California, SAGE Publishing, 1989.
- ARRIOJA VIZCAINO, Adolfo, *El federalismo mexicano hacia el siglo XXI*, México, Editorial Themis, 1999.
- BARRAGÁN B., José, "El federalismo como forma de gobierno y no de Estado.

- El caso mexicano", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, núm. 38/39, Valencia, 2002.
- BECCERRA CHÁVEZ, Pablo Xavier, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México (Serie Breviarios de Cultura Política Democrática), Toluca, 2014.
- BOBBIO, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BORJAS BENAVENTE, Adriana y Mónica Bucio Escobedo (coords.), *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2009.
- BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trotta, 2000.
- BURKI, Shahid Javed, Guillermo E. Perry y William R. Dillinger, *Más allá de centro: la descentralización del Estado*, Washington, Banco Mundial, 1999.
- CARBONELL, José, "Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo", en José María Serna de la Garza (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- CASTAÑOS, Fernando et al. (coords.), *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- CASTELAZO, José, *Ciudad de México: Reforma posible*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- CRESPO, José Antonio, "Elecciones y transición democrática en México (1976-2012)", *Estudios*, núm. 103, vol. X, México, invierno de 2012, <<http://biblioteca.itam.mx/estudios/100-110/103/JoseAntonioCrespoEleccionesytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf>>.
- DE LA ROSA ALBURQUERQUE, Ayuzabet, "Algunas aproximaciones al estudio de la nueva gerencia pública desde una perspectiva organizacional: posibilidades y desafíos", en Germán Vargas Larios (coord.), *Políticas públicas de nueva generación*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2008.
- EMMERICH, Gustavo Ernesto (coord.), *Situación de la democracia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009.
- ESPEJEL MENA, Jaime, *Democracia y gobernanza. Nueva institucionalidad y redes políticas*, México, Juan Pablos Editor, 2016.

- FERRAJOLI, Luigi, *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, vol. 2: *Teoría de la democracia*, Madrid, Trotta, 2011.
- FINOT, Iván, "Los procesos de descentralización en América Latina", *Investigaciones regionales*, núm. 10, Barcelona, Asociación Española de Ciencia Regional, primavera de 2007.
- KOTZUR, Markus, "La soberanía hoy. Palabras clave para un diálogo europeo-Latinoamericano sobre un atributo del Estado Constitucional moderno", en Peter Häberle y Markus Kotzur, *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- LANGSTON, Joy, "Japón y México: dos casos de ruptura del partido dominante", *Política y gobierno*, México, enero-junio de 1994.
- LINZ, Juan, "Democracia, multinacionalismo y federalismo", *Revista Española de Ciencia Política*, vol. I, núm. 1, Madrid, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 1999.
- MANTECA MELGAREJO, Esteban, "Métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular en México (1994-2012)", en Luis Carlos Ugalde Ramírez y Gustavo Rivera Loret de Mola (coords.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- MORIN, Edgar, *El método II. La vida de la vida*, Madrid, Cátedra, 2009.
- NOHLEN, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, agencia y Estado*, Buenos Aires, Prometeo, 2010.
- PÉREZ TORRES, Daniel Enrique, *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2013.
- REYNA, José Luis, "México: una democracia incipiente", en Romer Cornejo, *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio (coord.), *México ¿Un nuevo régimen político?*, México, Siglo XXI, 2009.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2012.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

- SOLÍS ACERO, Felipe y Sergio Elías Gutiérrez, *Gobierno y administración del Distrito Federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.
- STIGLITZ, Joseph, *El malestar en la globalización*, México, Taurus, 2003.
- THOMPSON, José, "Abstencionismo y participación electoral", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- ZICCARDI, Alicia, "El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal", *Gestión y Política Pública*, vol. 12, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, segundo semestre de 2003.

Reforma política y ciudadanía en la Ciudad de México se terminó de imprimir el 31 de diciembre de 2016 en Talleres Gráficos de México, Avenida Canal del Norte 80, colonia Felipe Pescador, 06280, Ciudad de México. Martha Loya Sepúlveda coordinó la organización del Segundo Concurso de Ensayo, en la que colaboró Pedro Piedras Hernández. El tiro consta de 1 000 ejemplares impresos en papel bond de 90 gramos y forros en cartulina cuché mate de 250 gramos. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Susana Garaiz, analista correctora de estilo. Se utilizó la fuente tipográfica Frutiger.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 16 de marzo de 2017.

