

Reforma política en el Distrito Federal

OCTAVIO RODRÍGUEZ ARAUJO

En mayo de 1988 militantes del entonces Partido Mexicano Socialista (PMS), encabezados por José Alvarez Icaza, Iván García Solís y Ramón Sosamontes, expresaron una consigna: "Municipios sí, delegaciones no", y clausuraron simbólicamente la sede del Departamento del Distrito Federal con sellos que decían "60 años sin municipios, clausurado por antidemocrático".(1)

En el tercer Consejo Estatal del Partido de la Revolución Democrática (PRD) del 20 de enero de 1991, se resolvió proponer la municipalización del Distrito Federal y se reiteró la conveniencia de impulsar una propuesta para que, en las elecciones federales de agosto, se incluyera una cuarta boleta para que cada ciudadano dijera si apoyaba o no que el Distrito Federal fuera convertido en el estado 32 de la Federación. En su convención electoral en el Distrito Federal, en la que se aprobó su plataforma para 1991, quedó ratificada la posición perredista en favor de un gobierno propio para el Distrito Federal y de una reestructuración urbana.(2)

El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) se manifestó también por la conversión del Distrito Federal en estado y su respectiva municipalización(3). El Partido Popular Socialista (PPS) insistió en su vieja propuesta de que el Distrito Federal se convierta en el estado 32, o de Anáhuac, y argumentó que buena parte de los problemas de la capital del país se deben al sistema de designación de sus autoridades.(4)

En difusión tardía de su plataforma electoral para el Distrito Federal, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) planteó que la ciudad de México tenga un gobierno y un Congreso de elección popular, aunque aclaró que los problemas metropolitanos requieren de soluciones de otro tipo.(5)

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) del Distrito Federal, por su lado, propuso que en las delegaciones políticas se lleve a cabo una reorganización democrática, una verdadera desconcentración y descentralización territorial, además de ampliarse las facultades de la Asamblea de Representantes (ARDF) para garantizar un eficaz control democrático de la gestión pública con la participación institucional de las organizaciones vecinales. Sin referencia concreta, se propuso también una reforma jurídica sobre el Distrito Federal, aunque se dio a entender que se trata de sistematizar los ordenamientos jurídicos vigentes.(6)

Una posición intermedia, que habría de ser retomada diez meses después por la facción del PRI encabezada por Rojas Díaz-Durán(7), fue la de Arnaldo Córdova, miembro del PRD, en el sentido de que la ARDF no sólo tenga facultades para legislar, sino también para designar al jefe del Departamento del Distrito Federal. No coincidió con quienes han sugerido la conversión del Distrito Federal en otro estado de la Federación.(8)

Reforma política en las plataformas electorales de los partidos (1991)

En sus *plataformas electorales* y en relación con la posibilidad y magnitud, en su caso, de reformas políticas para el Distrito Federal, los partidos políticos registrados para las elecciones federales de 1991 propusieron, en síntesis, lo siguiente:

PRI: En principio acota sus propuestas a lo que *a priori* denomina cambio viable. En seguida se insinúa que las delegaciones debieran modificarse en tamaño y en estructura para una mayor eficiencia de gobierno local (*sic*). Luego se aclara que los recursos jurídicos e institucionales, organizativos y financieros existentes deben ser la pauta para abrir "camino democráticos de cambio en la ciudad".

A partir de estas acotaciones, este partido propondrá que las facultades de la ARDF sean fortalecidas "particularmente en lo que se refiere a aprobación y vigilancia de los programas centrales y delegacionales y en materia de planeación y reordenación urbana", pero niega la posibilidad de que la Asamblea sea la que proponga tales programas, sea por iniciativa de sus miembros o por consultas ciudadanas.

Respecto de la denominada "democracia participativa", el PRI sugiere "fortalecer institucionalmente la presencia y vigilancia vecinal en la planeación y gestión administrativa". Las organizaciones vecinales (las mismas que ya existen) serán "organismos complementarios ante los cuales la autoridad local (*sic*) tenga responsabilidades definidas", con lo que este partido demuestra no tener intención de modificar las estructuras de poder, ni los mecanismos de decisiones que actualmente controla.

De estas consideraciones el PRI deriva lo que promoverá mediante su fracción en la ARDF: a) ampliación de facultades de la ARDF para mayor control democrático de la gestión pública, b) reformar la Ley Orgánica del DDF para "acercar el gobierno de la ciudad a la sociedad y reducir los márgenes discrecionales de los funcionarios", c) revisión de las facultades y atribuciones de los órganos metropolitanos y de las autoridades federales y locales (*sic*), d) impulso a la reorganización democrática de las delegaciones políticas y a su redimensionamiento territorial, e) descentralización y desconcentración

territorial para que las delegaciones amplíen sus atribuciones y mejoren su eficacia administrativa, f) fortalecimiento del ámbito jurisdiccional de la Procuraduría Social del DF, y g) reforma jurídica para que exista mayor congruencia y sistematización de los ordenamientos jurídicos de la ciudad.

En síntesis, la propuesta del PRI es más de tipo administrativo que político. Reforma administrativa debiera llamarle.

PAN: Para Acción Nacional una de sus consideraciones centrales en lo político es que los habitantes del Distrito Federal no eligen a sus autoridades ejecutivas (y debieran añadir: legislativas y judiciales). Y después de exponer algunos de los grandes problemas de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), atribuidos en gran medida al centralismo político y a la circunstancia de que el asiento de los poderes federales sea el Distrito Federal, propone que se descentralice el poder político y el económico convirtiendo a la actual ciudad de México y su zona conurbada en una especie de estado con divisiones territoriales y políticas semejantes a los municipios, pero no iguales.

"En este aspecto es necesario pensar en una legislación de excepción que no sólo abarque al Distrito Federal y sus 16 delegaciones, sino a los municipios que se incorporen a la mancha urbana. Ni la idea clásica de estado, ni la idea constitucional de municipio serán totalmente aplicables a una mega-lópolis de 25 millones de habitantes".(9)

Pero si bien en su plataforma electoral no aspiraba exactamente a la transformación del Distrito Federal en estado 32, como lo planteaba antes y como lo propondría más adelante (30 de diciembre de 1991), sí coincidía con otros partidos en la existencia de funcionarios por elección popular.

Acerca de la ARDF, el PAN propone que se aumenten sus facultades para que se convierta en Congreso local. Más todavía, sugiere estudiar la posibilidad de una "asamblea metropolitana de elección popular que abarque los 40 distritos del DF y los 26 distritos del área conurbada, para que se devuelva a los ciudadanos capitalinos la facultad de decidir las cuestiones cruciales de la administración de la ciudad como son: el presupuesto de egresos, la ley de ingresos y la vigilancia de la cuenta pública".

En síntesis, el Partido Acción Nacional proponía en su plataforma para las elecciones federales de 1991 menos que antes y que después, es decir, no exactamente la conversión del Distrito Federal en estado ni de las delegaciones en municipios, sino una legislación de excepción para la capital del país y la zona conurbada, y mayores atribuciones a la actual ARDF.

PPS: A semejanza del PAN, este partido considera que la centralización presidencialista es un obstáculo para la democratización de la vida política del país, y que el gobierno del Distrito Federal es una de las "manifestaciones más claras de los efectos del presidencialismo sobre la vida de los habitantes de nuestra ciudad". Argumenta que la no elección de los gobernantes en el Distrito Federal pone a los habitantes en calidad de ciudadanos de segunda, y a las autoridades en condición de subordinadas a la satisfacción de los intereses de quienes las nombraron.

Sobre la ARDF este partido opina que si bien es un avance en la democratización de la vida política capitalina, también ha demostrado la necesidad de ampliar sus facultades y "de extender y profundizar la democracia al conjunto de las instituciones de gobierno del Distrito Federal, para promover cada vez más la participación del pueblo en la solución de los problemas de la ciudad, evitando que el tratamiento de éstos se mantenga en manos de un pequeño grupo de funcionarios públicos".

Propone, por lo tanto, la creación del estado de Anáhuac, la elección de su gobernador, la transformación de la ARDF en legislatura local y la municipalización con sus respectivos ayuntamientos. Plantea, al igual que el PAN, que mientras las anteriores transformaciones no se den, se amplíen las facultades de la ARDF para asuntos financieros, hacendarios y de planes de desarrollo. Y añade, sobre la propuesta panista, la designación de los delegados y del procurador de justicia, de ternas enviadas por el jefe del DDF, y la desaparición del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, además de una ley electoral propia para el Distrito Federal.

PRD. Además de sugerir, como otros partidos, la transformación del Distrito Federal en un estado más de la Federación, y la ampliación de atribuciones de la ARDF, propone la modificación de la forma de elección y de las atribuciones de los "llamados órganos de colaboración vecinal". Ambas reformas (ARDF y organismos vecinales) servirían de base para la constitución del Poder Legislativo y de los municipios de un nuevo estado, se dice. Por cuanto a las atribuciones de la ARDF, en un matiz de apariencia conciliadora con las autoridades capitalinas, el asambleísta Sosamontes propuso el 16 de abril de 1991 que ese órgano pudiera "aprobar... las normas para el funcionamiento de las delegaciones y el nombramiento de sus titulares..."(10).

PARM, PFCRN y PT no varían mucho de las anteriores proposiciones del PPS y el PRD. El PRT tampoco, salvo que añade en su propuesta el "establecimiento de consejos municipales y vecinales democráticos y representativos en los cuales recayera el grueso de las decisiones concernientes a la ciudad y que dispusiera a la vez de los elementos suficientes para garantizar su ejecución".

El **PDM** se manifiesta por el traslado y la descentralización de la sede de los poderes federales y que el Distrito Federal actual se convierta en estado de la Federación, con las mismas características de los demás, pero con las modalidades "que implique las problemáticas y las peculiaridades del nuevo estado".

El jefe del **DDF** ante la Asamblea de Representantes (16 de abril de 1991)(11)

El jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF) subrayó la necesidad de "consolidar todo lo que la Asamblea ha hecho", y añadió: "No hay ninguna duda de que la Asamblea se ha ganado su derecho a evolucionar, a ejercer más atribuciones". Y a continuación propuso una reforma política en la ciudad de México para "mejorar la relación del gobierno con la sociedad, para aumentar el control social sobre los actos de la autoridad, para que los órganos de gobierno se controlen y limiten entre sí, y para fortalecer la organización de la sociedad y su participación en las decisiones públicas".

Esta reforma política fue traducida de inmediato por el jefe del DDF como una reforma del gobierno de la ciudad de México que tome en cuenta "la evolución de las instituciones políticas actuales, la relación de éstas con el conjunto del país y el desarrollo de una sociedad civil verdaderamente participativa, cada vez más fuerte y corresponsable".

Como respuesta a los partidos y a sus representantes que planteaban la conversión del Distrito Federal en un estado más de la Federación, señaló que sería una solución antigua a un fenómeno urbano, social y político nuevo; con lo que tangencial e indirectamente coincidiría con el PAN en su posición de excepcionalidad jurídica sugerida en su plataforma, pero remarcando un deslinde con este partido al afirmar que "hacer de toda la zona metropolitana una sola unidad administrativa, implicaría un exceso de centralización y un gravísimo conflicto de soberanías en esta región y con el resto de la Federación".

Lo que debe hacerse, dijo el regente, "es una reforma completa, profunda", pero que "conservase para la ciudad de México su carácter de capital de la República"; esto es, se rechazó la antigua propuesta de que se convirtiera en otro estado y la menos antigua de que una parte de la actual ciudad siguiera siendo la capital del país y el resto un estado. Pero esta reforma, "completa, profunda", habría de referirse al gobierno del Distrito Federal, para "gobernar mejor" sin que se dé un "debilitamiento del régimen político", y no a lo que la mayor parte de los partidos han venido proponiendo.

La agenda propuesta incluyó los siguientes contenidos:

1) "La reforma de la política, para introducir las nuevas fórmulas de representación política directa e indirecta" compatibles con el gobierno de una ciudad asiento de los poderes federales, para lo cual deberán redefinirse las facultades de la ARDF.

2) "La reforma de la justicia y la seguridad pública para establecer una mejor relación entre la autoridad y la sociedad".

3) "La reforma a los mecanismos de participación ciudadana", y

4) "La reforma de la administración para garantizar mayor coordinación, capacidad de respuesta y a la vez mayor descentralización".

En resumen, la ciudad de México no será un estado más de la Federación ni formará una unidad administrativa con la zona conurbada. Seguirá siendo el asiento de los poderes federales, su gobierno no será electo, la ARDF no será un Congreso local aunque sí ampliará sus facultades, la ciudadanía mantendrá sus organizaciones vecinales y habrá una mayor descentralización administrativa (se supone que en las delegaciones políticas).

Reacciones a la propuesta del jefe del DDF y evolución de planteamientos sobre el tema (abril de 1991-enero de 1992)

Al día siguiente de la comparecencia del jefe del DDF ante la Asamblea de Representantes, el dirigente del PRI en el Distrito Federal, Enrique Jackson, declaró que la apertura política "no debe generar esperanzas sobre la constitución a corto plazo del estado número 32 de la República", y añadió que sobre esto hay una decisión muy clara de su partido. Lo que estamos proponiendo es que haya más posibilidades de que los capitalinos orienten el rumbo de sus autoridades.(12)

Un día después de las declaraciones de Jackson destacaron dos apreciaciones de miembros conspicuos del PAN y del PRD sobre la propuesta de reforma política del jefe del DDF. Ambas reacciones fueron muy diferentes, pero con un común denominador: no aceptaron del todo la agenda del regente.

Luis H. Alvarez, dirigente nacional del PAN, expresó que sería mejor que los criterios de la reforma propuesta por el regente resultaran de una consulta a los propios capitalinos, que incluyera también los puntos de vista de los partidos.

Rodolfo González Guevara, del PRD, declaró que la reforma política para el Distrito Federal propuesta por el regente capitalino "es una maniobra política" para detener la iniciativa perredista en el sentido de formar el estado de Anáhuac, y para ganar tiempo en un intento por evitar una verdadera reforma de la ciudad de México, que restituya a los capitalinos sus derechos políticos.

"A un fallo que debería ser del pueblo, el regente le pone fecha: después de las elecciones de agosto, porque está muy seguro que tendrán la mayoría en las Cámaras y la Asamblea. Los priístas apuntan a no tener que debatir con las distintas fuerzas una reforma política de fondo".(13)

En sentido semejante declararon Ramón Sosamontes y Rocío Huerta, asambleístas del PRD, y Altamirano, del PAN, es decir, en que la discusión sobre las facultades y atribuciones de la ARDF propuesta por Camacho Solís estaba condicionada a los resultados electorales, según el número de representantes que alcanzara el PRI y de acuerdo con la fuerza que lograra la oposición.

Sin embargo, en su último día de sesiones los asambleístas aprobaron unánimemente la iniciativa que dotaría a la ARDF de nuevas atribuciones en materia de presupuesto de egresos e ingresos del DDF, y para

intervenir en la ratificación de los nombramientos de funcionarios y delegados políticos. El proyecto habría de ser turnado a la Cámara de Diputados para su estudio y análisis.(14)

Más allá de la posición de su partido y de no pocos representantes de otros institutos políticos, el priísta Demetrio Sodi de la Tijera sostuvo que las autoridades capitalinas deben surgir de elección popular, y si las cifras de votación lo justifican, como en 1988, con alternancia del poder entre las fuerzas políticas. La elección debe incluir tanto a los delegados políticos como a la misma jefatura del DDF. Sodi no propuso la conversión del Distrito Federal en estado de la Federación.(15)

En contraste, el candidato priísta a senador, Manuel Aguilera Gómez, declaró que elegir a sus gobernantes por medio del voto directo es, para los capitalinos, una demanda de menor jerarquía.(16)

El 17 de junio Aguilera Gómez anunció que su partido iniciaría, a partir de julio, una consulta entre la ciudadanía del Distrito Federal sobre las formas, procedimientos y naturaleza de una reforma que permita la elección de las autoridades capitalinas(17). Esta consulta no se llevó a cabo, ni en julio ni en el resto del año. Su discurso de campaña fue cambiando con el tiempo e incluyó demandas no contempladas en la plataforma de su partido, pero sí en las de otros, como es el caso de la elección ciudadana de delegados políticos, planteada como una necesidad de la reforma del gobierno de la ciudad, que semanas antes calificaba de "demanda de menor jerarquía"(18). Propuso, asimismo, reducir la jurisdicción de las delegaciones y ampliar su número a un total de entre 26 y 34 en lugar de las 16 actuales.

Respecto a las atribuciones de la ARDF, la creación del estado 32 y la posición del PRI, el candidato de éste a la ARDF por el séptimo distrito capitalino (Rodolfo Fragoso) señaló que su partido está analizando la conversión del Distrito Federal en estado pero que, en principio, la capital del país puede tener un Congreso local sin dejar de ser el asiento de los poderes federales(19). La declaración de este candidato no parece haber tenido repercusión alguna, ni hubo indicios de que el PRI estuviera estudiando la posibilidad del estado 32 ni la conversión de la ARDF en Congreso local. Pero lo dicho por Fragoso sí fue el inicio (probablemente sin proponérselo) de un proceso de radicalización en las posiciones del PRI, y en cierto sentido también del PAN, conforme se acercaba la fecha de las elecciones.

¿Excesos de campaña? ¿Búsqueda de votos? El PAN, por boca de Abel Vicencio Tovar no descartó que el Distrito Federal se convirtiera en estado, pero insistió en que tal propuesta debía ser sometida a consideración de la ciudadanía mediante un referéndum(20). La insistencia de este partido siguió siendo, hasta el día de los comicios federales, la elección de las autoridades del Distrito Federal, incluyendo al regente.

El PRI, en cambio, tuvo distintos voceros, no todos con los mismos puntos de vista. Aguilera Gómez fue quizá el más cuidadoso y apegado a la propuesta del jefe del DDF en abril. Fue así que reconoció que los capitalinos tienen derecho a elegir a sus gobernantes, pero que tal posibilidad debía sujetarse "a la realidad política e histórica de la ciudad", mientras que una mayor organización vecinal, con más corresponsabilidad con las autoridades, "permitiría que, por ejemplo, los delegados políticos pudieran ser electos"(21). Pero su mayor insistencia fue sobre el redimensionamiento de las delegaciones como vía para una mayor eficiencia administrativa y participación democrática en el funcionamiento del nivel de gobierno delegacional.(22)

Este énfasis habría de ser retomado por Teodoro Césarman, presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad, el 13 de diciembre de 1991.(23)

Sin embargo, el 9 de agosto Aguilera Gómez señaló que él, los diputados y los asambleístas de su partido impulsarían, además del redimensionamiento de las delegaciones, que los delegados sean electos, que se creen consejos delegacionales donde estén representados la Asamblea y las organizaciones vecinales y, por supuesto, que la ARDF tenga más atribuciones en materia de hacienda pública y presupuesto de egresos.(24)

El candidato al Senado por el PDM opinó que "aumentar el número de delegaciones en el DF sólo redundaría en una explosión burocrática", y que la propuesta de Aguilera agravaría muchos de los problemas ya existentes, además de aumentar los gastos en administración.(25)

Sobre este último punto coincidió, meses después, el delegado de Gustavo A. Madero.(26)

Heberto Castillo, por su parte, señaló que la elección de delegados era "un remedo de democracia", y añadió que tal propuesta para democratizar la ciudad de México era incongruente y oscura, pues no es lógico pensar que se podrá elegir a los delegados y supeditarlos a las decisiones del regente.(27) Heberto insistió en la demanda del estado 32 y, de manera semejante al priísta Joaquín Mendizábal Mejía, argumentó que la transformación de la capital del país en estado no impedía que los poderes federales tuvieran su asiento en una parte que seguiría siendo Distrito Federal.(28)

En su comparecencia en la Cámara de Diputados (28 de noviembre, 1991), Camacho Solís señaló que lo más importante sería "la transición de dejar de ser área de administración federal a gobierno que responda a los reclamos sociales y que busque la cooperación de la sociedad"(29). Pero una declaración como ésta sólo permitiría especulaciones, ya que no se ubica en el tiempo ni exhibe precisiones. De hecho, no avanzó en ningún sentido en el debate del primer día de sesiones de la segunda ARDF, luego de ser instalada el 14 de noviembre de 1991. Quizá por esto Enrique Jackson declaró que "no sabemos" hasta dónde irá la reforma propuesta por el jefe del DDF y que se llegaría "hasta donde digan los capitalinos".(30)

El 15 de noviembre la segunda ARDF fue escenario de una propuesta inusitada del líder priísta Juan José Osorio Palacios. Inusitada pues no coincidía con los planteamientos dominantes de los miembros de su partido

antes de las elecciones de agosto. El énfasis de Osorio fue que la ARDF debía contar con facultades para dictar leyes sobre la ciudad, en lugar de la Cámara de Diputados. "Sólo así podrá convertirse en un auténtico órgano de representación", añadió.(31)

Sobre esta propuesta el perredista Pablo Gómez señaló que la reforma política del Distrito Federal debería incluir, en primer lugar, la plena capacidad legislativa de la ciudad (Congreso local) y luego gobiernos elegidos (ayuntamientos), y que las necesarias reformas constitucionales habrían de fijar plazos para que la capital del país sea estado y precisar las características en que se mantendrán los poderes federales. Hiram Escudero, del PAN, hizo suya, sin decirlo, la propuesta del perredista, mientras que los representantes del PPS y del PFCRN insistieron en la constitución del estado 32 y un Congreso local.(32)

El dirigente del PRI capitalino, como sus compañeros de partido durante las campañas electorales de 1991, no estuvo de acuerdo en que los gobernantes de la ciudad sean electos, ya que no es un tema que esté "en la mente de la gente", como se demostró, añadiría, en los resultados electorales al no ganar la mayoría los partidos que querían gobernantes por elección. Y el priísta dijo algo que ningún dirigente había dicho hasta entonces: "no podemos pensar que la sola solución democrática va a resolver los problemas de la ciudad".(33)

Más tarde José Ureña afirmaría que no habrá elección de delegados si prevalece el criterio de las autoridades capitalinas respaldado por el PRI(34). Y el mecanismo que según este comentarista se seguirá, sería que, una vez reforzados los órganos vecinales, éstos propondrán a personas con condiciones para ser delegados y la ARDF (mayoritariamente priísta) escogerá a los posibles, quienes, a su vez, recibirán nombramiento formal del jefe del Departamento del Distrito Federal. En otros términos, para Ureña la propuesta original del regente, reiterada por Aguilera Gómez (con la ambigüedad de una posible elección de los delegados, que bien podrá ser indirecta), *ha vuelto a ser el punto de partida*, con la salvedad de que no todos los priístas han coincidido en las últimas semanas, y de que los panistas han radicalizado su discurso al afirmar que estarían de acuerdo con la elección de delegados, pero sólo como aceptación en términos de avance hacia la transformación del Distrito Federal en el estado 32, con gobierno y poderes Legislativo y Judicial propios.(35)

En resumen, PAN, PRD, PPS y PFCRN coincidían, en enero de 1992, en que el Distrito Federal debe transformarse en estado 32, que debe tener un Congreso local y que las autoridades, desde los delegados (que serían presidentes municipales) hasta el regente (que sería gobernador), deben ser electas. PAN y PRD han sido claros en sus posiciones gradua-listas; esto es, en aceptar, por ahora y por ejemplo, la elección de los delegados (PAN, en coincidencia con algunos prominentes priístas en sus posiciones antes de las elecciones del 18 de agosto) o en convertir la ARDF en Congreso local (PRD, en coincidencia con otros importantes priístas en noviembre de 1991).

El PRI entró en cautela, a diferencia de sus posiciones de noviembre y de agosto de 1991. Osorio, de la ARDF, quien en noviembre de 1991 había sugerido que la Asamblea tuviera facultades para dictar leyes, al comenzar 1992 expresó que todas y cada una de las propuestas habrían de ser ponderadas y que su partido no ha adoptado aún "una postura definitiva sobre los lincaamientos generales que habrá de promover"(36), pasando por alto, probablemente, las declaraciones de Aguilera Gómez del 9 de agosto de 1991. Eduardo Escobedo, de quien se dice que es muy cercano a Marcelo Ebrard, dijo, en la segunda ARDF el 10 de enero de 1992, que su partido no tenía todavía una propuesta concreta. Y en efecto. Aunque en el documento presentado por el PRI en la Asamblea se especifican tanto el "sentido fundamental de la reforma" como los fines de la misma en la lógica de lo que tiene que promover, su contenido no parece ser muy concreto.(37)

A manera de conclusión

Una de las características sobresalientes de las posiciones de los partidos favorables a la conversión del Distrito Federal en estado 32 o de Anáhuac es que básicamente se perdió, en la argumentación de los últimos dos años, el sentido de la propuesta desde los años sesenta(38): la restitución de los derechos políticos (en realidad electorales) de los ciudadanos de la capital de la República. El punto central de una reforma política en el Distrito Federal no es, a nuestro juicio, si la ciudad es estado o no, sino que la representación política de sus habitantes sea producto o no de mecanismos democráticos.

La conversión del Distrito Federal en estado de la Federación supondría, ciertamente y en principio (si se tratara de un estado como los demás), que hubiera elección tanto de un gobernador y presidentes municipales como de diputados locales. En términos de derechos ciudadanos se trataría de un avance, pero no necesariamente en una lógica de mayor democratización. Gobiernos electos los hay, y no sólo en México, pero el mecanismo de elección no ha garantizado siempre que los gobiernos resultantes sean democráticos. El mecanismo puede ser todo lo democrático que se quiera, pero el ejercicio del poder puede no serlo o manifestarse de manera tan autoritaria como un gobierno designado. Sin embargo, es de suponerse que aun no existiendo el derecho ciudadano a la revocación de un gobernante, la posibilidad de alternancia partidaria sería más democrática que cualquier forma de designación.

El Distrito Federal puede ser estado, pero no necesariamente igual que los demás de la Federación, y no precisamente porque en él se asienten los poderes federales, sino por las características de la ciudad de México y su zona conurbada. El argumento del asiento de los poderes federales para oponerse a la

conversión del Distrito Federal en estado es, desde nuestro punto de vista, artificial. Puede ser, como ha sido propuesto por personas y partidos, un estado en el que una de sus partes sea Distrito Federal (la delegación Cuauhtémoc, por ejemplo). No existen fundamentos sólidos para negar esta posibilidad: el Estado del Vaticano está en Roma, cada embajada de un país extranjero en México goza de extraterritorialidad; cuando el presidente de México viaja a cualquier estado de la República, incluso gobernado por la oposición, la seguridad de su persona se garantiza coordinadamente con dominio de la guardia presidencial.

En realidad la igualación geográfica de la ciudad de México con el Distrito Federal nunca estuvo suficientemente fundamentada, por lo que el DF podría ser más pequeño de lo que es o incluso más grande si hubiera verdadera necesidad de que incluyera la zona conurbada, por ahora, del estado de México.

Empero, aun suponiendo que se aceptara que el Distrito Federal fuera una parte de la actual ciudad de México, no habría razón para que su gobernante no fuera electo. ¿Por qué, en el extremo, el gobernador del Distrito Federal y el presidente del país tendrían que ser del mismo partido o el primero de la confianza del segundo? ¿Qué clase de institución presidencial existiría en México si los gobernadores de cualquier estado o de la sede de los poderes federales no la respetara como tal? El presidente de México, esté donde esté, viva donde viva y despache donde despache, lo es de todos los mexicanos, sean ciudadanos comunes o gobernadores. Los gobernadores sólo representan, como Poder Ejecutivo, a los ciudadanos de su entidad y, por encima de ellos, aun pensando en una auténtica soberanía estatal, está el gobierno del país y la Federación misma.

El Distrito Federal vive actualmente una situación de excepción, no sólo porque su gobierno no es electo sino porque no tiene ningún contrapeso. En las democracias modernas el Ejecutivo debe tener contrapesos. Si en México éstos no existen no se debe a una falla de la teoría de la división de poderes ni tampoco, aunque a veces se diga, al exceso de atribuciones y facultades del Ejecutivo sobre los otros dos poderes, sino a los mecanismos de elección diseñados para favorecer a un partido.

Aun aceptando, sin conceder, que el gobierno del Distrito Federal no fuera electo (independientemente de que sea estado), debería tener contrapeso de la representación popular expresada por una Cámara de Diputados o como se desee llamarle (pero con facultades de Cámara de Diputados). Si este órgano de representación es dominado por el mismo partido del Ejecutivo será un contrapeso débil, pero potencialmente contrapeso; si lo domina la oposición u otro partido será un contrapeso fuerte. ¿Y? ¿Se utilizaría como argumento la tristemente célebre cláusula de gobernabilidad? Si así se hiciera, aunque no se reconozca, ¿para qué plantear o sugerir, entonces, reformas políticas en aras de una ampliación de la vida democrática? La ARDF, por más avance que signifique por comparación a su inexistencia, es un sucedáneo de un Congreso local y, con sus atribuciones actuales, no es contrapeso del Poder Ejecutivo.

Las soluciones que se le tengan que dar a los grandes problemas del Distrito Federal no están en relación directa con los grados de democracia en la representación política y los mecanismos seguidos para que se dé. Un gobierno electo puede ser tan ineficiente como uno designado, y un gobierno de este tipo puede ser más democrático que uno electo. Pensamos que se trata de dos asuntos diferentes, aunque interrelacionados. En ciudades y países donde la alternancia partidaria se da, existen planes de 20 y hasta 30 años que se respetan, en beneficio de la comunidad, independientemente del partido que gobierne. En el Distrito Federal un solo partido ha gobernado por décadas y no hay continuidad de políticas ni planes significativos mayores de seis años. La eficiencia tampoco ha sido significativa en los gobiernos designados; muchos de los problemas existentes hoy son resultado de políticas equivocadas de gobiernos anteriores designados y priistas. Pero en todos los casos, hasta el presente, los derechos políticos y la intervención de los ciudadanos en la gestión de lo que les atañe han sido regateados. No se sabe qué beneficios o perjuicios traería para el actual Distrito Federal un gobierno y un Congreso electos. Las razones por las que se sustituyeron los presidentes municipales por los delegados no tienen vigencia hoy. Parafraseando al actual regente, no es razonable dar soluciones viejas a problemas y situaciones nuevas, pero tampoco decimos hacer referencia a problemas y situaciones viejas para negar la posibilidad de soluciones nuevas que pudieran parecerse a las antiguas.

Es una insensatez decir, como lo dijo un asambleísta del PRI, que se está dispuesto a una reforma democrática siempre y cuando el Distrito Federal no tienda a convertirse en esta-do.(39)

No se han dado argumentos suficientes para que el Distrito Federal no deba ser un estado, como tampoco para que lo sea, bajo las condiciones actuales. Pero sea o no estado, no hay razón para oponerse a que las autoridades, desde los delegados o como hayan de denominarse hasta el regente o como deba llamarse, sean electas.

Tampoco hay fundamentos sólidos para que la capital del país no tenga un Congreso local. Las fronteras entre varios de los municipios de la ZMCM en el estado de México son tan parecidas a las que habría entre posibles municipios en el Distrito Federal, que no cabe discusión sobre acciones coordinadas para atención de determinados problemas.

De semejante manera, muchos de los problemas capitalinos no son de fácil solución por más que se considere a la entidad como un todo sin divisiones y bajo un único gobierno, incluso autoritario. Lo que es un hecho es que la ZMCM debe verse como una totalidad, en proceso de ampliación geográfica, y que los problemas que tiene y tendrá deberán ser atendidos con criterios de gran metrópoli, sea estado, varios estados, o un Distrito Federal más grande, con municipios, delegaciones y municipios, o más delegaciones con los municipios existentes del estado vecino.

Si el proceso de democratización es gradual o no, depende de la claridad que se tenga de las implicaciones de su ampliación y de lo que se entienda por democratización. Esto no ha sido claro en las intervenciones de ningún representante de los partidos. Un buen gobernante será el que encuentre soluciones viables para la ZMCM, independientemente de si es designado o electo. Mejor lo será si, además, responde a la voluntad popular y no al mandato de quien lo designó. Si se equivocaran los partidos en la selección de sus candidatos y los ciudadanos en la elección de su gobernante, lo único que se podrá decir es que tales equivocaciones son parte de los riesgos de la democracia, pero no se podrá negar que ésta exista. En la actualidad no existe democracia en la elección de los gobernantes, si éstos se equivocan no hay corresponsabilidad de los ciudadanos. Mejor errores con democracia que sin ésta. Y mal estaría comparar lo que ocurre en otras entidades federativas que, además de ser estados, tienen gobernador y Congreso, porque la democracia para elegirlos ha sido muy discutible, cuando no producto de un solo partido o imposiciones del Ejecutivo federal disfrazadas con procesos electorales poco transparentes.

Ahora bien, en un intento de avance democrático en la vida política del Distrito Federal, ¿qué habría de elegirse? ¿Gobernador? ¿Delegados o presidentes municipales? ¿Diputados o asambleístas? El nombre es lo de menos, lo que importan son las funciones y atribuciones de cada instancia electa y que los responsables políticos y administrativos del área hoy denominada Distrito Federal respondan a la voluntad ciudadana.

Electas o no, las autoridades y los representantes de la población del hoy Distrito Federal tendrán que pensar, ya, en los grandes problemas de la ZMCM y en sus posibles soluciones que sólo podrán tener sentido si se atienden las necesidades de la mayor parte de la población, y no principalmente las de grupos ya de suyo privilegiados como ha ocurrido hasta ahora.

Electo o no el gobernante capitalino tendrá que coordinarse con el del estado de México y más adelante con los gobernantes de Puebla, Hidalgo y quizá también Morelos. Igual coordinación sería necesaria si una parte del actual Distrito Federal se convierte en estado y otra, más pequeña, se queda como asiento de los poderes federales. Pero también tal coordinación sería necesaria, aunque quizá menor y menos difícil, si la ZMCM en su conjunto se convierte en estado dejando al de México sin los municipios conurbados a la ciudad de México y la actual delegación Cuauhtémoc, por ejemplo, como Distrito Federal.

El gradualismo defendido por varios partidos políticos en el proceso de democratización de la capital del país no debe estar, como parece, determinado por criterios de negociación para avanzar en la consecución de puestos o de posiciones partidarias en la administración pública (en el caso de la oposición, real o supuesta) o para no ceder el todo o lo más importante a cambio de compartir esferas intermedias del poder (en el caso del PRI), sino por restituir o dar a la población capitalina mayor capacidad de decisión, vía sus representantes electos, sobre su propio destino.

De estas consideraciones se puede desprender que, en un proceso gradual de soluciones a los grandes problemas de la ZMCM por la vía de una mayor democratización de la vida política, la ARDF puede ser convertida en Congreso local y, después de estudios y consultas, llegar, para 1994, por ejemplo, a la elección de delegados (o como hayan de llamarse) y del mismo regente o gobernador.

Posteriormente a esta fase del proceso, se podrá determinar si el Distrito Federal deberá ser un estado o un estado con su Distrito Federal o la ZMCM otro estado o varios estados para evitar que el conjunto del área, con el poder económico adquirido se convierta, por comparación con las demás entidades federativas, en un superestado y termine por atraer todavía más a la población en tendencia de expulsión en no pocas entidades federativas de escaso crecimiento económico.

Los estudios pertinentes y necesarios para la ZMCM y su futuro bien podrían impulsarse desde la nueva Secretaría General Adjunta de Estudios y Proyectos Institucionales del DDF.(40)

Para un mejor funcionamiento y una visión menos parcial, en esta Secretaría se podría convocar a los partidos políticos interesados para que designaran a uno de sus especialistas o estudiosos sobre problemas urbanos, proporcionarle una compensación económica a cada uno para que dediquen tiempo completo a su tarea y, juntos, investigadores de la Secretaría y de los partidos, presentar proyectos viables en los distintos escenarios políticos posibles para que las políticas a emprender para la atención y solución de los problemas de la ZMCM sean producto, no sólo de fundamentos científicos sino consensuales políticamente. La ciudad de México bien se merece éste y mayores esfuerzos, mucho más allá de cualquier intento de dominio partidario o de grupos políticos.

Esquema de propuestas por partido

1. Poderes federales

PRI: Dejarlos donde y como están. PDM: Cambiarlos de lugar.

Un perredista y un priísta, y fuera de documentos de plataforma partidaria: Circunscribirlos a un espacio determinado. PAN, PPS, PARM, PRD, PFCRN, PRT y PT: Crear un nuevo estado (incluyendo la sede de los poderes federales) (Estado de Anáhuac PPS, PRD, PRT; estado 32 PFCRN, PT). PDM: Crear un nuevo

estado (excluyendo la sede de los poderes federales).

2. Poderes públicos en la ciudad de México.

PRI: Reformar y conservar el gobierno existente (incluye jefe del DDF y delegados políticos).

PAN, PPS, PARM, PRD, PFCRN, PDM, PRT Y PT: Gobierno propio (elección del gobernador y presidentes municipales). PRI: Modificar facultades y conservar la Asamblea de Representantes.

PDM y PPS: Modificar facultades de la Asamblea de Representantes mientras no se le pueda transformar.

PAN, PFCRN, PDM, PRD, PRT y PT: Transformar la ARDF en, o crear, un Congreso local.

PRI, PPS, PFCRN, PDM, PRD y PRT: Además de los anteriores, otros organismos de participación ciudadana.

3. Asamblea de Representantes-Congreso local.

PRI: Ampliar facultades pero conservarla con las limitaciones actuales.

PDM y PPS: Ampliar facultades en tanto el DF no se transforme en estado.

PAN, PFCRN, PRD y PT: Ampliar facultades con miras a convertirla en Congreso local. PRT: Sustituirla por Congreso local. PARM y PEM: Nada sobre Asamblea ni Congreso local.

El autor es catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y articulista del diario *La Jornada*.

NOTAS

1) *Metrópolis*, 8 de mayo, 1988.

2) *La Jornada*, 25 de febrero, 1991.

3) *Metrópolis*, 5 de febrero, 1991.

4) *Metrópolis*, 28 de febrero, 1991.

5) *Metrópolis*, 20 de febrero, 1991. Para un mayor desarrollo de sus propuestas, ver *La Campana*, Publicación teórica del PARM, primer trimestre de 1991.

6) *La Jornada*, 6 de abril, 1991.

7) *La Jornada*, 4 de enero, 1992.

8) *Metrópolis*, 16 de marzo, 1991.

9) Partido Acción Nacional, *Plataforma política 1991-1994*, Capítulo quinto:

Área metropolitana, México, febrero de 1991.

Nota: los 25 millones de habitantes en la ZMCM no se refieren al presente.

10) *Sesión de apertura de la I Asamblea de Representantes del Distrito Federal, correspondiente al segundo periodo en su tercer año de ejercicio*. En esta ocasión con la comparecencia del C. Lic. Manuel Camacho Solís, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Versión estenográfica, México, DF, 16 de abril de 1991.

11) *Sesión de apertura...*, *Ibidem*. 12) *La Jornada*, 18 de abril, 1991.

13) *La Jornada*, 19 de abril, 1991.

14) *Metrópolis*, 16 de mayo, 1991.

15) *La Jornada*, 29 de mayo, 1991, pero Sodí no descarta esta conversión en su sugerente ponencia en el Foro Nacional sobre la Reforma política en el DF, organizada por el Centro de Estudios Legislativos, 20 de febrero, 1992.

16) *La Jornada*, 13 de junio, 1991.

M) *La Jornada*, 18 de junio, 1991. Más adelante, el 2 de julio de 1991, Aguilera afirmó que el foro de reformas políticas en la capital se efectuaría entre la tercera semana de julio y la primera de agosto, por convocatoria de su partido. *Idem*, 3 de julio, 1991.

18) *La Jornada*, 1 de julio, 1991.

19) *Metrópolis*, 25 de junio, 1991.

20) Véase *La Jornada*, 15 y 19 de julio de 1991.

21) *La Jornada*, 19 julio 1991.

22) *La Jornada*, 24 Julio, 1991.

23) *La Jornada*, 14 de diciembre, 1991.

24) *La Jornada*, 10 de agosto, 1991.

25) *Metrópolis*, 4 de julio, 1991.

26) *La Jornada*, 14 de diciembre, 1991.

27) *La Jornada*, 14 de agosto, 1991.

28) Mendizábal propuso que en el DF se crearan cuatro grandes ciudades, pero manteniendo al Centro Histórico y a toda la delegación Cuauhtémoc como Distrito Federal real donde se asienten los poderes. *Metrópolis*, 22 de julio, 1991. La propuesta de Heberto Castillo ya había sido hecha por el PMT en 1985.

29) *La Jornada*, 29 de noviembre, 1991.

30) *La Jornada*, 1 de diciembre, 1991.

31) *La Jornada*, 16 de noviembre de 1991.

32) *Ibidem*

33) *La Jornada*, 1 de diciembre, 1991. Sin referirse a la declaración de Jackson, pero en clara alusión a ella, Ling Altamirano, del PAN, dijo: "La democracia no resuelve por sí misma los problemas urbanos, pero es el principio de la solución porque desaparece las disposiciones autoritarias. Si hay democracia, hay principio de solución; si no hay democracia, hay un problema más que resolver". *Idem*, 11 de enero, 1992.

34) Véase "Clase política", *La Jornada*, 22 de diciembre, 1991. La información de José Ureña no coincide con la declaración de Aguilera Gómez registrada por *Metrópoli* (28 de noviembre, 1991), en el sentido de que en agosto de 1992 se llevará a cabo la elección de los delegados políticos de la ciudad. Y, por lo que respecta a las autoridades capitalinas, tampoco coincidía Ureña con el delegado de la Benito Juárez, Roberto Ortega Lomelí, quien "puntualizó que las modificaciones no sólo contemplan la elección directa de los delegados, sino dotar de mayores atribuciones a las jurisdicciones". Ver *Metrópoli*, 1 de diciembre, 1991.

35) Véase *La Jornada*, 24 y 31 de diciembre, 1991.

36) *La Jornada*, 4 de enero, 1992.

37) Véase *La Jornada*, 11 de enero, 1992.

38) Cfr. *Diario de Debates*, México, DF, Cámara de Diputados. De 1965 al 29 de diciembre de 1988, recopilación de Luisa Bejar, inédito.

39) Eduardo Escobedo: "El PRI respalda las propuestas de avances graduales en la transición democrática, pero 'si se entienr *Metrópoli*, 7 de diciembre, 1991.

35) Véase *La Jornada*, 24 y 31 de diciembre, 1991.

36) *La Jornada*, 4 de enero, 1992.

37) Véase *La Jornada*, 11 de enero, 1992.

38) Cfr. *Diario de Debates*, México, DF, Cámara de Diputados. De 1965 al 29 de diciembre de 1988, recopilación de Luisa Bejar, inédito.

39) Eduardo Escobedo: "El PRI respalda las propuestas de avances graduales en la transición democrática, pero 'si se entiende ese gradualismo como una transición hacia el estado 32, no estamos de acuerdo' cuyo fin sea ese". *La Jornada*, 16 de enero, 1992.

40) *Diario Oficial* de la Federación, 17 de enero, 1992.