

Comentario político

Gobierno, participación ciudadana y democracia en el Distrito Federal

Arnulfo Puga Cisneros*

En este comentario presento una breve recapitulación histórica de algunos aspectos de la vida del Distrito Federal: analizo la forma de su gobierno así como ciertas instancias de participación ciudadana que han privado en la capital de la República, para, finalmente, referirme a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

El debate actual en torno a la más adecuada forma de gobierno para el Distrito Federal tiene su origen justamente en la fecha misma de su creación. En efecto, desde 1824, se inició una discusión que aún continúa sin haber alcanzado conclusiones que satisfagan a la mayoría de habitantes de nuestra metrópoli.

Durante el siglo XIX, como consecuencia de las pugnas entre liberales y conservadores, la ciudad de México, tuvo que optar alternativamente por dichas posturas, obligada por las circunstancias. En 1837, adquirió el *status* de capital del Departamento de México, pero en 1847, al retornar los liberales al poder, la rehabilitaron como capital del Distrito Federal y sus habitantes recuperaron el derecho político de elegir a sus autoridades inmediatas; esto es: municipales. Recordemos que en 1853, al asumir por última vez el poder, Antonio López de Santa Anna, la capital de la República quedó en manos de un gobernador designado, que sustituyó al Ayuntamiento y con ello se eliminó de un golpe la capacidad de los habitantes para elegir a sus autoridades inmediatas. En cualquier caso, el gobernador del Departamento de México o del Distrito Federal era designado por el presidente de la República.

Sin embargo, fue durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1856-1857, que se discutieron las cuestiones políticas que es común escuchar actualmente respecto al Distrito Federal:

la cuestión de la democracia, la residencia de los poderes federales, las libertades y derechos políticos de sus habitantes, la elección de sus autoridades y la eventual conversión del Distrito Federal en un Estado más de la federación.

El núcleo de los diputados liberales moderados se impuso en la discusión del Congreso al aprobarse el artículo 46 constitucional que especificaba: “El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar”.

Precisamente, en torno a esta última cuestión se produjo un enconado debate. Francisco Zarco pronunció en su intervención palabras que mantienen su vigencia hoy en día:

Hay hombres indignos en la escena política porque no se quiere apelar a la elección directa, porque se prefiere un juego de cubiletes, favorable a ciertas personas y que produce mandatarios que el pueblo no conoce... Retardar la organización del Distrito Federal, hacerlo depender de una medida que chocará con muchos intereses, es sólo hacer una burla a la ciudad de México, exasperar a sus habitantes con vanas promesas y frustrar la existencia de una entidad política que, sin necesidad de ensanchar su territorio, sería el Estado modelo de la federación, porque ningún otro reúne tantos elementos de prosperidad y de civilización¹.

Si bien es cierto que en el Congreso no hubo una solución suficientemente precisa para que el

* Coordinación de Ciencia Política, FCPyS, UNAM.

¹ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957. p. 881.

Distrito Federal contara con un gobierno propio, no es menos cierto que en la Constitución de 1857 quedó establecido que la legislación sobre el Distrito Federal tendría como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales.

Las alteraciones que sufrió el Distrito Federal durante el gobierno de Porfirio Díaz tuvieron un denominador común: el paulatino deterioro de las funciones municipales y la concertación y centralización del poder en manos de los prefectos políticos, del gobernador y del presidente de México. Como era de esperar, durante la reunión del Congreso Constituyente de 1917 el Distrito Federal volvió a ser objeto de múltiples debates. Se aprobó la fracción VI del artículo 73, que determinaba que el Distrito Federal se dividiera en municipalidades gobernadas por ayuntamientos de elección popular, excluyendo el gobierno del Distrito Federal como tal, que quedó a cargo de un gobernador designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

Un año después, Venustiano Carranza, pretendió suprimir la elección municipal en la ciudad de México, aduciendo la multiplicidad de los conflictos internos. Sin embargo, su iniciativa fue desechada por la Cámara de Diputados.

Lo que Carranza no pudo realizar, Alvaro Obregón lo logró tras una serie de tensiones y enfrentamientos, diez años más tarde. En efecto, en 1928, como consecuencia de la tendencia política centralista del grupo Sonora, pero, sobre todo, debido al conflicto entre los dirigentes de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y de su brazo político (el PLM) y el candidato a la presidencia de la República, Alvaro Obregón, el gobierno del Distrito Federal sufrió un cambio radical. Obregón (todavía como candidato, ni siquiera como presidente electo) promovió ante el Congreso de la Unión una reforma constitucional que suprimió las municipalidades en el Distrito Federal y creó el Departamento Central, escamoteando, con ello, la fuerza electoral que los laboristas tenían en los ayuntamientos capitalinos.

Esta reforma constituyó un grave retroceso democrático, toda vez que los habitantes del Distrito Federal contaban con el derecho político de elegir a sus gobernantes inmediatos.

Nació así la regencia de la capital, y sus ciudadanos quedaron de la noche a la mañana sin voz ni voto en lo que concernía a su gobierno local. A partir de entonces podrían pedir, negociar, presionar... pero no decidir a través de su voto y de la acción de sus representantes electos.²

A partir de 1928, como administración del gobierno, se creó el Departamento del Distrito Federal; a cuyo cargo quedó un regente designado por el presidente de la República. El regente sustituyó al otrora gobernador de la ciudad de México, que también era designado por el titular del Poder Ejecutivo. Además, el Distrito Federal fue dividido en trece delegaciones políticas, que sustituyeron a los ayuntamientos municipales de elección popular.

Tras la promulgación de la Ley Orgánica del Distrito Federal y Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1928 (gobierno de Emilio Portes Gil) se buscó canalizar la participación ciudadana a través de consejos representativos: un Consejo Consultivo en el Departamento Central y uno en cada una de las trece delegaciones políticas.

El presidente del Consejo Consultivo fue designado por el regente a sugerencia de las trece organizaciones que lo integraban que, además, nombraron a su respectivo representante: uno de la Cámara de Comercio; uno de las Asociaciones de Comerciantes en Pequeño; uno de las Cámaras Industriales; uno de las Asociaciones de Industriales en Pequeña Escala; uno de las Agrupaciones de Dueños de Propiedades Raíces ubicadas en la jurisdicción; uno de las Asociaciones de Inquilinos; uno de las Agrupaciones de los Empleados Públicos y Particulares; tres de las Asociaciones Obreras; y, un representante de las Asociaciones de Madres de Familia. En fin, corporativismo puro, ¿y, la ciudadanía?

En 1941 se emitió una segunda Ley Orgánica, que no aportó cambios significativos, salvo que redujo el número de delegaciones políticas, de trece a doce. Esta tuvo vigencia durante más de veinticinco años, a pesar de la enorme transformación que vivió en ese lapso el Distrito Federal.

A la par, la cuestión de la democratización del gobierno de la sede de los poderes federales, no fue objeto de debates relevantes por parte de los ciudadanos, las organizaciones sociales o los partidos políticos. Simultáneamente, las sucesivas administraciones gubernamentales no pararon en elogiar la colaboración ciudadana. Adolfo López Mateos señaló en su primer informe de gobierno:

La grandeza de la ciudad de México y el desarrollo del Distrito Federal plantean urgentes problemas día con día. El esfuerzo gubernamental puesto en resolverlos sería suficiente si a ellos no se sumara el de sus habitantes tra-

² Meyer Lorenzo "Ciudad de México: de cómo vino la democracia y cómo se fue", en *Página Uno*, suplemento de *Unomásuno*, 5 de diciembre de 1982, p. 3.

ducido en espíritu de cooperación general y en la buena fe de los contribuyentes. La República puede enorgullecerse de tener por capital una de las más pobladas y extensas ciudades del mundo, que un sostenido y eficaz empeño gubernativo y una amplia colaboración ciudadana han logrado convertirla también en una de las más cómodas y hermosas del orbe.³

A finales de la década de los sesenta, sólo el Partido Acción Nacional, a través de sus diputados, presentó un proyecto de reforma constitucional en el que propuso que el gobierno del Distrito Federal estuviera a cargo del presidente de la República y de un consejo de gobierno de elección popular. El reducido eco que tuvo esta propuesta revela que el corporativismo oficial contaba entonces con un gobierno verdaderamente amplio.

Si bien es cierto que los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo introdujeron algunas modificaciones en la legislación del Distrito Federal, que tendieron a que la participación ciudadana adquiriera una mayor concurrencia en la administración del Departamento del Distrito Federal, no menos cierto es que dichos cambios no apuntaron hacia la cuestión de fondo, que seguía siendo la restauración de los derechos políticos de los capitalinos, es decir, la elección directa de sus gobernantes.

Lo que la nueva legislación (nos referimos a la tercera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal) contempló, fue la creación de nuevos órganos de participación ciudadana, tales como las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana. Además, como complemento de la reforma política de 1977, se instauró un nuevo sistema de participación política en el Distrito Federal con dos mecanismos de nueva creación: el *Referéndum* y la iniciativa popular.

De entonces a la fecha, las observaciones de la opinión pública ciudadana sobre el funcionamiento, tanto de las instancias de participación vecinal como de los mecanismos de participación política, no han sido nada positivas. Respecto a las primeras, se ha criticado el limitado carácter consultivo que tienen, esto es, que no son órganos con poder de decisión propia. En cuanto a los segundos, se ha censurado que carecen de una reglamentación clara y precisa, y que, además, jamás han sido puestos en práctica; a pesar de que el Distrito Federal y la ciudad de México, en par-

ticular, han pasado por momentos verdaderamente difíciles.

La reforma política de 1977, amplió el número de fuerzas políticas reconocidas en el escenario nacional. Así, la sucesión presidencial de 1982, fue ocasión propicia para que los distintos partidos políticos incluyeran en sus plataformas electorales y programas de acción planteamientos tendientes a cambiar el régimen de gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, de los partidos de la oposición sólo el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) consignó en el punto quinto de su programa de acción la siguiente propuesta:

Debe devolverse al Distrito Federal todos sus derechos como entidad federativa libre y soberana. El jefe del ejecutivo local, designado actualmente por el presidente de la República, el Legislativo local, que no existe como tal, y los delegados serán elegidos por voto universal, secreto y directo de la ciudadanía de la entidad capital. En el caso de los delegados, éstos serán revocables, si así lo decide la mayoría de los habitantes de la delegación, para ello y para abrir cauces a una efectiva participación de los trabajadores, es imprescindible la reglamentación de los derechos de *referéndum* e iniciativa popular.⁴

Por su parte, el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Miguel de la Madrid Hurtado, resumió en las siguientes palabras la necesidad impostergable de buscar salidas a la democratización del Distrito Federal, en 1982 dijo:

Hay un acuerdo generalizado de que es hora de reivindicar para el pueblo capitalino su legítimo derecho de convertirse en sujeto activo y decisorio de los actos de gobierno. Queremos que el pueblo capitalino cuente con amplios cauces de participación política, de auténtica representación en la estructura gubernativa de la ciudad de México.⁵

A raíz de los sismos de septiembre de 1985, ciudadanos, agrupaciones civiles, sociales y partidos políticos incrementaron sus reclamos por una democratización del gobierno de la ciudad de México. El gobierno, por su parte, publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de junio de 1986, una convocatoria para que la ciudadanía participara en una serie de audiencias públicas de consulta popular sobre la renovación política electoral y la participación ciudadana en el Distrito

³ México a través de los informes presidenciales, "La ciudad de México", tomo 16, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 72.

⁴ Reforma Política, anexo, 10 vols., México, Comisión Federal Electoral, octubre 1981, Vol. VIII.

⁵ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Los grandes retos de la ciudad de México*, México, Grijalbo, 1982, p. 105.

Federal.

Múltiples vías propositivas resultaron de dicha consulta, pero destacan por su importancia, entre otros, cuatro temas: la conversión del Distrito Federal en un estado más de la federación, la consiguiente creación de un congreso local, el restablecimiento del régimen municipal en el Distrito Federal, así como la necesidad de fortalecer el actual sistema de organización vecinal. La propuesta máxima de los representantes del partido en el poder fue la de apoyar la creación de un congreso local para el Distrito Federal; en cambio, la oposición toda, centró su demanda en la creación del "Estado del Valle de México" o "Estado de Anáhuac".

Tiempo después de que concluyeron las audiencias públicas sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, el Congreso de la Unión conoció tres iniciativas de ley.

La primera, fue presentada por la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista (PPS), el 23 de septiembre de 1986. En la exposición de motivos, el PPS propuso la reforma de los artículos 43 y 44 constitucionales para:

restablecer mediante la creación del estado denominado ANÁHUAC, en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, los derechos que por tantos años se han conculcado a los habitantes de la capital de la República... La denominación propuesta para el estado que se crea, de acuerdo con nuestra iniciativa, nos parece que tiene plena justificación histórica, ya que ANÁHUAC se llamaba el actual territorio que ocupa el Distrito Federal y, por extensión, el resto del país.⁶

La segunda fue una iniciativa de ley presentada conjuntamente por las fracciones parlamentarias de los partidos, Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Mexicano de los Trabajadores y Revolucionario de los Trabajadores, el 21 de octubre de 1986, también relativa a la creación del estado de Anáhuac. En esta iniciativa se propuso la reforma a los artículos 43, 44, 74 fracción IV, 89 fracciones II y XIV, 92, 104 fracción I, 108 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También consideraron importante los proponentes que se conservara la figura del *referéndum* como un mecanismo de pronunciamiento de los ciudadanos en torno a los ordenamientos legales relativos al Distrito Federal. En su exposición de motivos, los partidos mencionados precisaron:

La iniciativa que presentamos plantea la transformación del Distrito Federal en el estado de Anáhuac con lo cual se restablecerán los derechos constitucionales de la entidad y se devolverá a los ciudadanos sus derechos políticos plenos. Ello implica incluir a este estado como parte integrante de la federación con el artículo 43 constitucional... también proponemos que sea la Cámara de Diputados del Congreso Federal quien designe al ejecutivo estatal provisional, así como a otros órganos hasta que funcione plenamente el nuevo estatuto jurídico del estado de Anáhuac.⁷

Por último, la tercera iniciativa constitucional relativa al Distrito Federal fue enviada a la Cámara de Diputados por el presidente de la República, en diciembre de 1986, con el propósito de crear la Asamblea del Distrito Federal. Con ella, el titular del Poder Ejecutivo Federal se opuso a la creación de un nuevo estado en el territorio del actual Distrito Federal, por considerar que no tendría viabilidad política, económica y social.

Si bien la iniciativa presidencial fue aprobada por la mayoría de diputados durante el periodo extraordinario de sesiones de abril de 1987, cabe señalar que los partidos de oposición, que habían centrado su demanda en la creación del estado de Anáhuac, impugnaron el dictamen de las comisiones unidas de gobernación, puntos constitucionales y Distrito Federal y que, finalmente, se retiraron del debate para aprobar la Asamblea del Distrito Federal, que obligó a reformar o adicionar los artículos 73, 79, 89, 110, 111, y 127 de la Constitución General de la República, además de derogar la fracción VI del artículo 74.

Esta nueva instancia de representación ciudadana terminó por denominarse Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al promulgarse el decreto de su creación el 10 de agosto de 1987.⁸

Dicho decreto especificó que la Asamblea estaría integrada por 66 representantes electos por sufragio popular: cuarenta de mayoría relativa y veintiseis de representación proporcional, que surgirán de los 40 distritos de mayoría en que se divide el Distrito Federal.

Son facultades de la Asamblea, entre otras: dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto atender a las necesidades de los habitantes capitalinos en materia de asistencia social, abasto y distribución de alimentos, comercio en la vía pública, seguridad pública, uso del suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, agua y drenaje, vialidad y tránsito, etc. Ahora bien, una

⁶ *Planes de la Nación Mexicana*, libro Once: 1941-1987, México, Senado de la República, LIII Legislatura, 1987, p. 199.

⁷ *Ibid.* pp. 194-195.

⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987.

de las debilidades más señaladas de la Asamblea es la relativa a su incapacidad para promulgar leyes, pues en el decreto mencionado sólo señala que podrá iniciar leyes ante el Congreso de la Unión. Así, ese último sigue conservando la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.

Sin embargo, somos de la opinión de que la creación de la Asamblea de Representantes constituye un avance en cuanto a la democracia representativa: es un órgano con legitimidad democrática: esto es, sus integrantes no fueron designados por autoridad superior alguna, sino que fueron electos por voluntad popular. Además, a diferencia de los cuarenta diputados y de los dos senadores que representan al Distrito Federal en el

Congreso de la Unión, los miembros de la Asamblea, por sus diversas facultades, estarán más directamente vinculados con los problemas cotidianos de la entidad.

Se ha iniciado ya el primer periodo de sesiones de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y sus integrantes se han mostrado dispuestos y capaces de erigirla en la instancia que todos deseamos: el foro en el que se procesen y encaucen para su solución los innumerables problemas que padece nuestra ciudad capital. Más allá de sus atribuciones legales, por la fuerza de las cosas, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal se ha establecido como una instancia de poder efectivo.

