UNIVERSIDAD
AUTONOMA
METROPOLITANA
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

División de Ciencias Sociales y Humanidades
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas

AZCAPOTZALCO
COSEI. DOCUMENTACIO

Tesis

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Gestión Legislativa y Participación Social

que presenta

Benjamín Hernández Avalos

para obtener el grado de

Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas

Directora de Tesis:

Mtra. Cristina Sánchez Mejorada Fernández

Sinodales:

Dra. Esperanza Palma Rodríguez

Dr. Emilio Duhau López

M-25

Mayo 18 de 2001

AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer a la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco y a la planta docente de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas, la oportunidad que me brindaron y la confianza que depositaron en esta investigación; y a todos los profesores y compañeros que colaboraron en su realización.

Dejar manifiesta mi gratitud con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que de manera invaluable fomentó las actividades propias de la formación y la investigación, en una maestría de excelencia académica. Seguro estoy, de que el apoyo brindado será retribuido con acciones para mejorar nuestro país.

Quiero reconocer la orientación metodológica y técnica de la Maestra María Cristina Sánchez Mejorada, como directora de tesis; su vigilancia, corrección y adecuación permanentes, durante el proyecto, elaboración y conclusión de la tesis. A mis sinodales, los doctores Esperanza Isabel Palma Cabrera y Emilio Duhau López, quienes aportaron elementos significativos en la última fase del borrador final y estuvieron dispuestos a compartir experiencias, dimensiones y enfoques.

A Carlos Sánchez Aguirre por sus valiosos conceptos jurídicos, su atención y revisión permanente de la investigación; sus disquisiciones y correcciones oportunas, siempre estimadas. Y a Mario Vidales Juárez y Jorge Urrutia Huerta, el apoyo material, logístico y humano, sobre todo, en las jornadas difíciles.

A mis padres y hermanos, un agradecimiento por estar siempre atentos y confiando en mi. Para ellos, un poco de lo mucho que me han dado. A Irma Rocha y Mariana Trejo, por su aliento incansable. Mención especial, merece Beatriz García López, por su constante motivación para continuar con la formación académica, y por sus inmejorables ejemplos de actualización profesional; y Don Alfonso García, quien me dio las aletas para nadar en ese inmenso océano llamado sociedad.

A Imelda, Emiliano y Valentina. Los primeros, por su tolerancia en los desvelos y ajustes al reloj de la convivencia familiar. Y la última, por su singular espera para arribar al mundo, que motivó esfuerzos. A los tres, mi amor, cariño y entrega para siempre.

Finalmente, y no por ello al último, quiero darle las gracias, infinitamente, al Maestro Antonio Noriega, con quien empezó a cuajar la idea de la actualización del método sociológico y la investigación urbana. Gracias a su corrección de estilo y principalmente, a su capacidad para identificar y clarificar objetivos, metas y resultados en cada etapa de la investigación, fue posible la presentación de este trabajo.

INDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I 1
LA REFORMA DEL ESTADO 3

1.La Reforma del Estado 3
1.2. La Reforma Política en el Distrito Federal 17
1.2.1. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 36
1.3. De Gestores a Legisladores 48

CAPÍTULO II 59
EL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL 59

2.1. Democracia Directa y Democracia Participativa 65
2.2 El Papel de los Órganos Legislativos en la Democracia 71
2.3 La Asamblea Legislativa del Distrito Federal 76

CAPÍTULO III 86
LA LEY PARA LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL 86

3. Origen de la Ley 88
3.1. La Comisión Legislativa 96
3.2. El Debate Parlamentario 103
3.3. La Consulta Ciudadana 114
3.4. La Ley para las Instituciones de Asistencia Privada 121

CAPÍTULO IV 126
LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 126

4. La Participación Ciudadana en el Distrito Federal 129
4.1. La Comisión Legislativa 143
4.2. El Debate Partidista 146
4.3. La Consulta Ciudadana 151
4.4. La Nueva Ley de Participación Ciudadana 158

CONCLUSIONES 168

BIBLIOGRAFÍA 174

INTRODUCCIÓN

La presente tesis para obtener el grado de Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas de la Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, forma parte de las líneas de investigación del plan de estudios referente a Gobiernos Locales, Gestión Social y Políticas Públicas en las ciudades.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Gestión Legislativa y Participación Social es una investigación que busca identificar las modalidades de la gestión pública a través de un balance de la influencia de la participación de la sociedad en el proceso de elaboración de leyes que lleva a cabo un órgano de representación local.

Un trabajo sobre el funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que subraya el proceso de eficiencia para elaborar leyes, donde la participación social es el criterio básico para su emisión. Se parte del supuesto de que las leyes mismas son la expresión de políticas públicas, pues representan disposiciones que implicarán acciones sociales específicas al momento de ejecutarse.

La investigación integra características del Estado contemporáneo que comienza a modificar las formas de intervención gubernamental en la elaboración y aplicación de políticas públicas, bajo el diseño de esquemas de apertura en el terreno de la democracia directa.

En el caso de la Ciudad de México, la materialización de esta tendencia ha sido particularmente interesante. Dada su tradición de gobierno centralista y poco democrático, el Distrito Federal ha experimentado recientemente cambios en su funcionamiento político y en las formas en que la ciudadanía participa en la toma de decisiones. En cuanto a políticas públicas, ha estado históricamente constreñido a prácticas basadas en pocos consensos públicos o limitada influencia de sus

habitantes. Por tanto, las modificaciones legales en los últimos quince años le dotan de cualidades jurídicas y democráticas inéditas.

La reforma política en el Distrito Federal ha sido singular, dada su naturaleza jurídica única. Pues no se define como entidad federativa por ser la sede de los poderes de la nación y pese a ello, cuenta con poderes ejecutivo y legislativo, electos por votación ciudadana directa. Asimismo, no posee una constitución política propia, pero su gobierno se rige por un estatuto que le dan orden y principios de funcionamiento cuasi-autónomos.

De esta manera, durante los últimos años el Distrito Federal ha transitado de un espacio cerrado a la participación ciudadana, basado en el clientelismo político, a un sistema de gobierno local y de representación parlamentaria, sin parangón en su historia. Una representación popular local, que ha evolucionado en atribuciones y responsabilidades; pues en sus inicios sólo elaboraba reglamentos y, recientemente, está facultada para hacer leyes. Esto es, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es resultado de un proceso de negociación política, encuentros y desencuentros entre las principales fuerzas políticas y actores sociales fundamentales en la Ciudad de México. Enmarcado, dicho proceso, en una lógica de cesión de espacios de poder de un sistema político centralista, la Asamblea Legislativa ha estado en la búsqueda de su consolidación como Congreso Local, basada en el consenso social necesario para su funcionamiento.

Por su parte, para la exploración de las formas de participación social, se parte de la visión de la participación como proceso político, en la que existe tanto la dimensión institucional, esto es, la disposición de los ciudadanos a participar a través de formas institucionalizadas (elecciones, afiliación a partidos políticos,

candidaturas, asociaciones civiles, etc.) así como la dimensión extrainstitucional de participación (protestas, manifestaciones, peticiones, recolección de firmas, manifiestos, etc.); entre estas formas existe una combinación de posibilidades de actuación e influencia que redundan en las decisiones legislativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El presente análisis prioriza las leyes al considerarlas vehículos para dar respuesta a inquietudes sociales expresadas por dicha combinación de formas de participación social. Bajo la premisa de que las leyes son la materialización de la demanda pública traducida a un ordenamiento, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se observará como el lugar de expresión de intereses colectivos, de representación política y de participación social.

Se estudiarán dos de los productos legislativos recientes en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y la Ley de Participación Ciudadana, casos donde la naturaleza de la gestión legislativa y la participación ciudadana, permiten observar *lo* que se legisla y *los* intereses de los actores sociales involucrados.

En estas leyes, se manifiestan formas de participación social diferenciadas según la naturaleza y materia de la ley que impacta en su proceso de elaboración y aprobación. Pese a que ambas leyes atraviesan el mismo proceso legislativo desde la perspectiva del *modus operanti*, la diferencia reside en la forma en que se sometieron a consulta pública.

En la primera, se afectaron o promovieron intereses *particulares* de grupos sociales específicos. En la segunda, se reformula el tipo de participación directa de la sociedad en la orientación del gobierno de la ciudad, esto es, una promoción del interés *general* de la sociedad. Los métodos para la consulta fueron diametralmente opuestos.

En otros términos, la reforma de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada involucra únicamente a ciertos sectores de la sociedad: los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el gobierno del Distrito Federal y las Instituciones de Asistencia Privada se enfrentan a una lucha por el control de la estructura administrativa de tales instituciones. La naturaleza de la ley no necesitó de una participación social general o extrainstitucional para su elaboración.

Por su parte, la Ley de Participación Ciudadana es sometida a la consulta pública general. Lo cual implicó la presencia de formas institucionales y extrainstitucionales. Esto es, distintos sectores y grupos sociales, como partidos políticos, sectores académicos, asociaciones civiles, organizaciones sociales, diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y ciudadanos en general.

Ambos casos representan ejemplos polarizados de las formas de participación social en el proceso legislativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sin embargo, en los dos casos se encontró que no necesariamente la participación (general o particular) redundó en la elaboración o corrección de tales leyes.

Resulta evidente que, como resultado de la reforma política y como parte del contenido del discurso justificativo de la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las leyes deben pasar por el filtro de distintas opiniones, por lo que sus variaciones en forma y contenido deben contener un mínimo de correspondencia con la expresión de intereses colectivos o de consenso público. La dinámica del proceso de elaboración se hace complejo, por la presencia de actores sociales tan diversos y a los intereses que se conjugan en cada análisis de caso.

No obstante, teóricamente el trabajo parlamentario contemporáneo tiende al acercamiento entre el legislador y su electorado, como práctica de gestión pública y también como acción para legitimar el poder público. En tal sentido, la correspondencia de intereses de los actores involucrados y la ley aprobada, debe

ser el principio de la gestión legislativa. ¿Qué parte de estas acciones son solamente un discurso político y cuáles son un punto de partida de la detección de demandas sociales? A esto se enfoca el presente estudio.

Para el presente estudio, se recopiló información de distintas fuentes. Se hizo una revisión del material bibliográfico sobre el tema. Se revisó el material hemerográfico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; esto es, revistas, diario de los debates, dictámenes, leyes. Se realizaron entrevistas a los presidentes de comisiones parlamentarias encargadas de tales leyes en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; a funcionarios del gobierno del Distrito Federal, como es el caso del asesor jurídico de la mesa para la reforma política; el Director de Participación Ciudadana; y la Subdirectora de programas comunitarios. Se entrevistó a representantes de Instituciones de Asistencia Privada como el Director de Investigación y Desarrollo de Philos A.C. Finalmente, se revisaron principales diarios capitalinos.

Se obtuvieron propuestas y cuadros sinópticos o síntesis de consultas públicas, que permitieron comparar e indagar el papel real de las comisiones parlamentarias encargadas de elaborarlas y el debate entre grupos parlamentarios. Elementos fundamentales para identificar las principales características de las consultas públicas. De esta manera, se estuvo en condiciones de realizar un cotejo de consultas y visones de los actores, mediante las entrevistas.

Es por ello que en la presente tesis se encontrará una combinación de técnicas de investigación como la cita bibliográfica o la entrevistas. Esto, en razón de la ausencia de materiales sobre el tema y a la importancia de la expresión de puntos de vista de los actores sociales y políticos que pueden contrastarse. De tal manera que es conveniente anticipar que algunas declaraciones llegan incluso a tener un peso explicativo considerable.

La hipótesis central de nuestro trabajo es que la gestión legislativa en el seno de la Asamblea adopta características distintas según el tipo de ley que se propone elaborar, con participación social mínima, parcial o nula durante todo el proceso, según la afectación de intereses de los grupos sociales a los que va dirigida, y la política pública que va implícita en la reformulación del ordenamiento jurídico.

Una derivación de esta hipótesis, tiene que ver con la participación social institucional o extrainstitucional en dicha gestión; y la expresión de intereses de los actores sociales de *muto propio* o a través de la consulta pública. Ambas variables y formas están presentes en el proceso de elaboración de una ley y su contenido final puede verse influenciado, en menor o mayor medida.

Esto nos lleva al supuesto de que no necesariamente toda ley conlleva, en su preparación, una gestión con grupos sociales. En parte, porque la naturaleza de algunos ordenamientos no pasan por la consulta pública. En otras palabras, algunas leyes no deben pasar por el soporte de la consulta pública amplia para su legitimación. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal ha sometido a consulta leyes que pasan por el interés colectivo y cuyo contenido es de carácter eminentemente de política social.

El desarrollo del trabajo comprende cuatro apartados. En el primer capítulo se aborda la Reforma del Estado contemporáneo, sus características en América Latina y la descripción del caso mexicano, como marco general que permitirá identificar los principales cambios en su estructura y funcionamiento. Se destacan los cambios políticos y sus efectos en el Distrito Federal, mediante la reforma política. A su vez, se analiza la complejidad jurídica de la relación entre lo federal y lo local, para exponer la transición de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como un órgano de representación basado en la *gestión* a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con nuevas facultades *legislativas*.

En el segundo capítulo se aborda el tema del *Poder Legislativo*. Se describen algunos antecedentes básicos de su operación en México y el impacto que ha tenido en el funcionamiento del Distrito Federal. Por su parte, se exponen algunas reflexiones sobre los tipos y modelos de democracia para entender el papel del poder legislativo. Con ello, se busca entender la naturaleza y marco de las funciones y alcances de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El capítulo tercero, inicia los estudios de caso. Se establecen las fuentes y origen de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada; la conformación de la Comisión Legislativa encargada de su elaboración; la comparación de propuestas y debates entre grupos parlamentarios y se exponen los tipos de ejercicios practicados para llevar a cabo la consulta pública y sus respectivos efectos en la ley.

El cuarto capítulo, aborda la Ley de Participación Ciudadana, con esquema similar al capítulo tercero, pero incorpora mayores materiales en torno a la comisión, el debate, la consulta y la ley, porque esta ley presentó un amplio mecanismo de consulta pública para su elaboración. Ello favorece el análisis de las formas de participación y gestión legislativa, pues arroja datos interesantes que corroboran nuestra hipótesis.

Por último, se hacen una serie de consideraciones sobre los resultados obtenidos, en las que se analiza en conjunto las circunstancias observadas y la reflexión sobre las posibilidades de aportar algunas propuestas para mejorar la gestión legislativa en el ámbito local mediante la participación social y sus variantes.

CAPITULO I

LA REFORMA POLÍTICA Y EL SURGIMIENTO DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL

En este capitulo, presentaremos un panorama general de los cambios que ha sufrido el Estado contemporáneo, las características propias de América Latina y los rasgos más sobresalientes en México. De esta manera, contar con referentes generales de los principales cambios estructurales del Estado, que influyen en el comportamiento de los gobiernos y las formas de gestión pública.

Se parte de la consideración de los elementos conceptuales de corte general y referentes históricos concretos. Esto permitirá que la percepción de la reforma del Estado no sea enfocada en una sola dirección o que su definición deje de lado las condiciones específicas del caso mexicano.

Se busca conjugar aquellos elementos que combinen los rasgos cualitativamente diferenciados del Estado moderno como su propia naturaleza, papel, y nuevas reglas internacionales, y las características del Estado mexicano que ha adecuado su propio funcionamiento en dicho marco histórico.

Con ello, rescatar los cambios estructurales de la gestión legislativa y la participación social como expresiones de las reformas en la esfera política. Y además, incluir un tercer elemento en juego y cuya función es muy importante. Nos referimos a la sociedad civil.

Un sector de la sociedad que mediante organizaciones, grupos con intereses y finalidades diversas, ha influido recientemente en las decisiones y políticas públicas.

En nuestro país, la presencia de la sociedad civil es variada y significativa. Si se le inscribe en el tema de la reforma política, es con el fin de entender los cambios en la integración y operación de los poderes públicos como resultado de la apertura de espacios para distintos grupos sociales y nuevas corrientes de pensamiento social y político.

En consecuencia, se abordará el tema con la interrelación de tales elementos de análisis, para tratar de entender la nueva dinámica del poder local y sus características de funcionamiento en la gestión social. Es decir, explicar cómo este marco de cambios en estructurales, organizativos y operacionales, alcanzan y transforman los gobiernos locales.

Volviendo a los objetivos de la tesis, se hablará entonces de los representantes de la ciudadanía, como los diputados locales, cuya breve y reciente historia en el Distrito Federal debe ser vista desde esta perspectiva. Esto es, como la posibilidad de reflexionar en torno al papel que la nueva conformación política y social les asigna como *legisladores*.

Se parte del supuesto de que la reforma del Estado en general conlleva una estructuración distinta de la sociedad y sus representantes; donde el proceso de gestión y elaboración de políticas públicas atraviesa caminos que se entrelazan. El discurso renovado de los gobiernos del Estado contemporáneo está apostando a nuevas formas de participación social y de gestión pública.

En este sentido, las grandes concentraciones urbanas construyen el escenario, por tradición, donde las tendencias generales de las reformas del Estado se ponen de manifiesto. Por ello, el contenido de la reforma política se enfocará particularmente en el Distrito Federal. Esto permitirá delimitar nuestro objeto de estudio y determinar los mecanismos de los poderes locales para actuar en consecuencia con las necesidades y reclamos de la sociedad.

También será posible identificar las limitaciones jurídicas y políticas con las que cuenta el Distrito Federal para su funcionamiento en este marco de gestión y participación social. Entramados administrativos complejos que repercuten en la elaboración de políticas públicas en beneficio o perjuicio de los habitantes.

La Ciudad de México se presenta como un escenario donde el estudio de gobiernos locales es nuevo. Más aun, el referente de su producción legislativa y la formulación de políticas públicas es de reciente manufactura y patente pendiente. Por supuesto, por la reciente creación de su órgano legislativo, pero también por la frecuente e histórica negociación política entre sus actores, que permite identificar conflictos, pero no horizontes claros de las tendencias.

Sin embargo, la investigación sobre la gestión legislativa pretende, a su vez, abrir un campo de estudio en general poco atendido y, principalmente, desatendido en el marco de análisis de *cómo* se procesas las políticas metropolitanas.

1. LA REFORMA DEL ESTADO

Sin duda, el Estado contemporáneo ha experimentado cambios de suma importancia en las dos últimas décadas. Es fundamental subrayarlos para tener una idea general de su nueva identidad.

Por sus alcances explicativos como concepto general, el Estado frecuentemente está en el centro de los debates teóricos. Se enfatizan nuevas funciones y el abandono o transformación de otras. Su papel en la economía y la política de un país, es fundamental para entender el funcionamiento de la sociedad sobre la que se edifica.

Durante mucho tiempo, la identificación del Estado como espacio político por excelencia o representación de los intereses colectivos, expresaba un conjunto de mecanismos regulatorios sobre la sociedad. De hecho ese fue el paradigma de su fundación. También, durante algún tiempo, apareció como un ente aislado del ámbito de la toma de decisiones, como algo ajeno a la sociedad misma o que la sobrepasaba.

En contrapartida, el Estado en su carácter general y dominante, supone que cualquier cambio en su operación implica una clasificación conceptual distinta de la sociedad. El referente inmediato es que la organización y comportamiento de la sociedad varía por ser la receptora y promotora las adecuaciones, pues "existe una sociedad subyacente a cada Estado"[1]

Por tanto, es necesario recalcar este binomio fundamental de su operación. Esto es, la relación Estado-Sociedad. Los impactos que generan los cambios de aquél en las nuevas formas de organización de ésta, es una relación cuyos efectos, a fin de cuentas, los absorbe la sociedad.

Entonces, se hace necesario hacer un recuento de los aspectos más sobresalientes del Estado contemporáneo para hacer hincapié en la trasformación de los sistemas sociales.

Una de las raíces contemporáneas de la reforma del Estado la encontramos en la reestructuración económica mundial. La puesta en marcha de tendencias indicativas de un nuevo mercado internacional, agrupadas en el término

[1] "...Se ha librado un enorme debate acerca de cómo se relacionan la sociedad y el Estado, cuál estaba o debería estar subordinado al otro, y cuál encarnaba los valores morales más elevados. A lo largo de este proceso nos hemos acostumbrado a pensar que los límites de una sociedad y un Estado son coincidentes, y que si no lo son debería hacerse (y eventualmente se harían) coincidir" (Wallerstein Immanuel, "Análisis de los sistemas mundiales" en *La Teoría social hoy*, Anthony Giddens, y Jonathan Turner. Alianza Editorial, 1992, p. 407)

globalización, implica al Estado en fenómenos como la trasnacionalización y la regionalización del comercio, donde la directriz es el funcionamiento del sistema productivo mundial. Dicha reestructuración conlleva el arribo de sectores productivos de capital privado en la consolidación de empresas particulares e incluso la administración de servicios públicos.[2]

Se habla del predominio del neoliberalismo económico como el discurso filosófico-político de la modernidad. La autoridad pública que antes distribuía los bienes colectivos entre la población para prever adversidades y reivindicar los derechos sociales, se transforma. Los Estados capitalistas o socialistas, cambian percepciones sobre el bienestar colectivo.

Dos son las grandes esferas de transformación. Por un lado, se ha dado un proceso económico orientado al libre juego de las fuerzas del mercado, apoyada en el despliegue y mundialización de la tecnología, los mercados financieros y los productos de calidad internacional. Por otro lado, un limitado alcance de las fuerzas del Estado en su propio ámbito territorial, dada la polarización social y la ampliación de la brecha entre clases y grupos sociales[3].

Estos proceso impactan, de manera diferenciada en cada Estado, en las políticas de atención de necesidades sociales como vivienda, empleo, educación y salud. Principalmente, si existe la influencia de un marco de modernización y liberalismo que tiene como símbolo de reestructuración la eficiencia y el saneamiento de la intervención gubernamental.

---

[2] "...un proceso de regionalización donde países y zonas geográficas amplias buscan el crecimiento y el desarrollo a través de su integración en el mundo " Inostroza, Luis (1997) *Privatizaciones, Megatendencias y Empresas Públicas*. Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, Azcapotzalco, México, p. 15.

[3] Anguiano, Arturo (1995) "Nuevo Ropaje del Estado mexicano", en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, no. 72, pp. 27-35.

Se trata, en términos generales, de tendencias donde el Estado recupera inversión económica, rentabilidad, confianza y credibilidad, y busca nuevas formas para legitimar su existencia[4].

Uno de los referentes históricos importantes de los cambios económicos y políticos del Estado, es la caída del bloque socialista y el fin de la guerra fría. Hechos que marcaron la tendencia hacia la disminución del Estado *social* o *de bienestar*, en los que la sociedad ya no encontraba oferta de soluciones con objetivos e intereses colectivos. Tales Estados trasformaron sus políticas públicas.

No obstante, en estos países aparece una nueva relación entre lo público y lo privado como conceptos que redefinen la participación del capital privado sin abandonar la autoridad pública. Un esfuerzo para que el Estado no abandone el mínimo bienestar de la sociedad[5].

Otra de las raíces de la reforma del Estado se encuentra en los cambios políticos. El Estado actual ve en las instituciones representativas y en el proceso democratizador de los países, la emergencia de una nueva configuración social. La lógica de éstos cambios ha sido vista como la variable complementaria a la política liberal en la economía. Esto es, el arribo a los sistemas sociales democráticas como la vía para cuestionar la eficiencia y responsabilidad del Estado que ya no era

[4] Versiones estructuralistas consideran que el Estado, mermado en su protagonismo, no deja de aplicar políticas que reproducen el capital y regulan la propiedad privada y pública, con objeto de sostener el carácter capitalista de la organización social, a través de mecanismos de legitimación o con la elaboración de nuevas formas de dominación. Ver Duhau, Emilio (1986) "Problemas actuales de la teoría del Estado Capitalista" *sociológica, no. 2*, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, México.

[5] Incluso formulaciones políticas sobre el Estado ideal hablan de la posibilidad de un Estado "Atlético", "funcional", "operativo", capaz de sobrevivir ala batalla de las fuerzas del mercado y evitar conflictos insuperables en al sociedad. Ver Klisberg, Bernardo (1994) Comp. "El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda para la discusión", en *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional.* INAP/FCE, Cap. I, pp. 17-42.

capaz de cumplir compromisos sociales. La nueva conformación del Estado lleva implícita la necesidad de legitimación social por la vía democrática.

En síntesis, en el Estado contemporáneo, la tendencia económica se acompaña de la responsabilidad de los actores sociales y políticos, quienes diversifican y extienden su círculo de acción, en la búsqueda de soluciones a problemas antes exclusivos del Estado. El Estado inicia los debates sobre temas referentes al funcionamiento de la administración pública, las formas de poder y la toma de decisiones[6].

Sin embargo, todo ese marco representa una visión de los Estados europeos y en cierta medida, el Estadounidense. En América Latina encontramos una situación totalmente distinta que tiene variaciones al interior de cada uno de los países que la conforman.

Enmarcados en una situación de crisis económica, endeudamiento y déficit presupuestal recurrentes, los países latinoamericanos han tenido sus propias tendencias y adecuaciones en el marco de la globalización. Algunas reestructuraciones se han dado en las políticas de negociación de endeudamiento, nuevas economías de mercado, y apertura democrática de sistemas políticos autoritarios a la renovación de dirigencias gubernamentales.

El Estado latinoamericano ha experimentado procesos de liberalización económica como la descentralización, mecanismo imprescindible para favorecer el desarrollo y funcionamiento de la economía. En el entendido de que son las *acciones* del gobierno que participa y promueve la economía. Esto es, un Estado con margen de

[6] Versiones *derivacionistas o sistemas de legitimación* del Estado contemporáneo, analizan los mecanismos mediante los cuales, el Estado consigue la renovación de estructuras y funcionamiento que lo hagan creíble y funcional ante la sociedad. Ver Martín Carnoy (1993) "El debate Alemán", en *El Estado y la teoría política, Alianza Editorial, México, capítulo 5, pp. 161-190.*

regulación e intervención mediante políticas de ajuste, distribución de recursos y relativa autonomía financiera.

Desde esta perspectiva, el Estado latinoamericano tiene un peso importante en la promoción, regulación y control de la economía y la política. Pese a que su rasgo principal, durante décadas anteriores, fue la centralización de las decisiones. Lo cual, no puede ser del todo negativo, pues le proporcionó poder de respuesta a problemas apremiantes, aunque con altos costos sociales.[7].

Por otro lado, la eficiencia del Estado contemporáneo ya no se mide por su tamaño burocrático, por el tipo de políticas sociales o la intervención en los procesos productivos, sino por la prioridad de la atención de necesidades de crecimiento y competencia. Pero también el Estado reduce sus capacidades y funciones sin abdicar de su papel como eje articulador de la sociedad. Un fenómeno que está presente en Europa, Estados Unidos y América Latina.

Entonces, el Estado pone énfasis en los nuevos modelos de democracia y formas de gobierno por el papel *legitimador* que poseen. Su premisa es la coexistencia de intereses contrapuestos o relaciones disímbolas, y exige dotar de nuevo significado a la sociedad participativa. La democratización se eleva a una categoría que implica mucho más que un discurso compensatorio al liberalismo, sino como una apuesta a la integración y coexistencia de una sociedad diversificada.

Ahora bien, estos rasgos generales del Estado contemporáneo, ¿cómo han moldeado al Estado mexicano y cuáles son las diferencias que lo singularizan, dadas las peculiaridades políticas de nuestro país? Para resolver estas dudas, mencionaremos a continuación algunas características del Estado mexicano.

---

[7] CEPAL, Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe. Min. Degli Afari Esteri, Italia, 1998. pp. 109-124 y 129-145.

Durante décadas, el Estado Mexicano contó con un importante aparato productivo nacional. Su estructura y funcionamiento fueron garantía de una economía basada en la alianza entre el Capital y el Gobierno. Éste último, definía las políticas públicas con base en el *presidencialismo* como forma del ejercicio público del poder.

El control político fue el punto clave y dominante en la imposición de reglas, jerarquías, lealtades e ideologías, pues todo lo reglamentaba el llamado *Estado tutelar paternalista.* Existía una especie de economía de invernadero y vigilada, en todo momento, por el aparato administrativo. Un aparato que estimulaba, subsidiaba y regulaba la infraestructura material y financiera indispensable, en un entramado legal y social propicios para su reproducción[8].

Con el arribo de las tendencias de la economía internacional, y como resultado de múltiples movimientos sociales e impugnaciones políticas, el Estado mexicano experimentó serios cambios en el sistema productivo y ajustes financieros con efectos sociales importantes. Hubo consecuencias desfavorables para una sociedad acostumbrada a un Estado de bienestar "a la mexicana". Pues la crisis económica de los ochenta enfrentó a un Estado en adecuación hacia el funcionamiento y la eficiencia. Los factores motivantes fueron el ajuste y reducción al gasto público, y la aplicación de políticas económicas y sociales de corte neoliberal[9].

Entonces, se presentaron efectos como la liberalización del comercio, el adelgazamiento del aparato administrativo y la aplicación de esquemas de apertura y democratización políticas.

---

[8] Anguiano, Op. Cit.
[9] Bolívar, Augusto, (1992) "Hacia una autocrítica del Estado mexicano", en *El cotidiano* no. 45, enero-febrero, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, pp. 13-32.

Sin embargo, estos efectos no se desarrollaron en forma simultanea en los ámbitos económico, político y social. Pues los cambios que experimentó el Estado mexicano desde la perspectiva política fueron de graduación y promoción muy distinta en relación con los económicos. Así, desde los setenta, se iniciaron cambios constitucionales, aparecieron nuevas fuerzas sociales y partidos políticos opositores al poder político. Esto también es resultado de la fragmentación de la hegemonía del Estado mexicano en ámbitos fundamentales de control político sobre la sociedad.

A partir de los setenta empieza dicha fragmentación. Son años de irrupción reivindicativa de distintos sectores sociales, entre los que se cuentan empresarios, trabajadores, estudiantes, médicos, etc., que enfrentan a una organización burocrática y autoritaria acostumbrada a la verticalidad de las decisiones. Estos reclamos sociales debilitaron los mecanismos de cooptación y las formas clientelares de negociación política que venía manteniendo el gobierno mexicano, y erosionaron el corporativismo y la afiliación partidista única, entre otras cosas.

En otras palabras, la tradición autártica de las decisiones públicas entró en confrontación con la apertura democrática inminente. Virtualmente, fue el inicio incipiente de la tendencia de gobernar por políticas públicas. Esto es, comienza el debate del carácter *público* de las decisiones[10].

El Estado mexicano no podía sostener la aplicación de políticas sustentadas en actos de aprobación rutinaria y sin críticas sociales. Los sectores de base del Partido Revolucionario Institucional (PRI): obreros, campesinos y clases populares, comenzaron a experimentar divisiones a su interior. Por otro lado, nuevos partidos

[10] El carácter público de las políticas públicas es la necesidad de conseguir el consenso y el sometimiento a la crítica política que elimina su carácter unívoco. Al respecto, ver Luis Aguilar (1992) comp. *El estudio de las políticas públicas*, Antología de la política pública. Porrúa editores, Estudio introductoria, pp. 15-36.

políticos consiguen el mando de gobiernos locales electos popularmente, lo que demandaba una agenda de trabajo novedosa para el Estado mexicano. No sólo había que buscar el sostenimiento de relaciones internacionales dentro del libre mercado, también se debían ajustar las relaciones entre el Estado, el gobierno y la sociedad[11].

La reforma del Estado mexicano fue entonces el redimensionamiento de la administración pública y la recomposición del escenario para la actuación de nuevas fuerzas políticas. La acción de un poder político orientado por la economía y la apuesta a la alternancia del poder a través del fortalecimiento de la democracia representativa. Un Estado abierto a un gobierno que encarara las demandas de competencia productiva y las necesidades sociales, con base en la pluralidad partidista[12]

Para las últimas dos décadas, y particularmente en los noventa, el Estado mexicano y la reforma, se enfoca precisamente en las formas de legitimación política sin abandonar el liberalismo económico. La reforma política se traduce en reforma electoral con el ánimo de involucra a nuevos actores políticos.

El proceso de democratización con la apertura de espacios de expresión social basados en procesos electorales, fue una medida para acompañar acuerdos y conveniencias económicas de las tendencias del mercado internacional. Pero también, esta medida es resultado de las demandas de la sociedad civil y del reclamo de instituciones partidistas que buscaban influir en las políticas públicas.

[11] Desde la perspectiva de la democracia participativa, el Estado mexicano buscó mecanismos para incrementar la participación de las minorías en el Congreso, a través de las diputaciones de partido. Después, con la reforma política de 1977, se crean las diputaciones de representación proporcional conforme al principio de distribución de curules en relación con la votación emitida, y por supuesto, la elección del primer mandatario y las senadurías de la nación. Mediadas, todas ellas, que se inscribían en la reforma política del Sistema Político Mexicano.

[12] Ovalle, B. Ricardo (1995) "El redimensionamiento de la administración pública" en *El cotidiano*, no. 72, octubre, pp. 3-12.

Es decir, el reconocimiento de la participación, la libertad, la igualdad y la democracia como " ...criterios de gobernabilidad ante el déficit de consenso y legitimidad del gobierno"[13].

La reforma política entonces, formó parte de un ejercicio que consideró la democracia como el único sistema político para que las decisiones estatales se tomaran en el espacio público. La construcción de preferencias sociales genuinas, o el ajuste gubernamental a formas de gestión con base en preferencias sociales, fue un avance significativo[14].

En los ochenta, encontramos el escenario propicio para que varios sucesos fundamentales cristalicen en reformas de Estado y ajustes políticos importantes en los noventa. Su intención era fomentar el pluripartidismo y la competencia política. Una nueva legislación pretendía promover la participación de los partidos políticos sin debilitar al Poder Ejecutivo.

Este ajuste para dar cauce a la representación de la ciudadanía por vía de los partidos políticos, permitió que proliferara la idea de que era más efectivo canalizar los intereses colectivos dentro de las instituciones establecidas que intentar hacerlo subvirtiendo el orden vigente[15].

---

[13] Danel, J. Fernando (1988) "Sociedad, Estado y Democracia", en *Transición a la democracia y gobierno del Estado mexicano*, Rolando Cordera, comp. Porrúa Editores. México.

[14] "...La simple elección periódica de los ocupantes del estado, por volver tal ocupación sistemáticamente coyuntural y dependiente del voto, es también el sistema político que más puede disminuir la probabilidad de que el gobernante en turno o sus empleados (burocracia) abusen del beneficio particular de los múltiples poderes de los que inevitablemente están investidos y le impongan a la sociedad males públicos adversos... la democracia supone conversión del espacio público, y en especial de las instituciones estatales que sustituyen su eje dinámico, en propiedad colectiva de los ciudadanos. La democracia, pues, vuelve público al Estado" Bazúa, Fernando y Valenti Giovanna, "¿Cómo hacer del estado un bien público?", En *Sociológica*, año 8, número 22. lo público y lo privado, Mayo – agosto de 1993. UAM Azcapotzalco, México.

De esta manera, aparecen figuras legislativas como los diputados de representación proporcional, para asignar curules a los partidos de oposición en el Congreso de la Unión, entre otras. Sin menosprecio de la capacidad de convocatoria y fuerza de partidos políticos de oposición.

Un caso concreto fueron las reformas que ocurrieron durante el sexenio de 1976-1982, que pusieron de manifiesto los cambios urgentes para abatir el grado de abstencionismos y el poner atención al incremento de demandas sociales[16].

Esto se aprecia en el contexto de la crisis económica y social de 1982. Ante la crisis propiciada por el gobierno federal, se dan serios enfrentamientos entre el gobierno y distintos sectores de la sociedad. Por un lado, los empresarios afectados por la nacionalización de la banca, una política de recesión y presión de entidades financieras internacionales. Por otro lado, el cuestionamiento de una sociedad por la respuesta tardía y desorganizada del gobierno ante los sismos de 1985 en al Ciudad de México.

Los efectos de tal crisis repercuten en los pobres resultados electorales obtenidos por el PRI en diferentes comicios locales y en la aparición, en 1987, de una disidencia al interior del propio partido dominante llamada "Corriente Democrática".

Esta corriente servirá como eje aglutinador del Frente Democrático Nacional (FDN) que en los comicios del 6 de julio de 1988 presentó el mayor reto electoral enfrentado hasta entonces por el régimen priísta[17].

---

[15] Meyenberg, Yolanda (1998) "Representación y construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, número 2, abril-junio, p.222.

[16] De hecho, los únicos partidos en la Cámara de Diputados durante este periodo fueron el Partido Acción Nacional (PAN) con 8.4%; el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con el 81.8%, el Partido Popular socialista (PPS) con el 5% y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana con el 3.8%. Idem.

Es precisamente en los noventa, cuando la legislación electoral se modificó con objeto de brindar posibilidades de competencia por el poder político. Algunos autores coinciden que tal reforma obedeció a presiones de modernización y homogeneización con los estándares de desarrollo internacionales, que incluían la esfera política como potencial de real disputa. Aunque "la legislación pretendía dar realce al carácter distintivo de los partidos, a fin de evitar que se coaligaran y pudieran causar algún prejuicio a los privilegios que aún mantenía el PRI"[18].

El Estado mexicano se enfrentó al reto del diseño de nuevas políticas públicas. A la imperiosa forma de elaborar políticas, inscritas en el contexto de una participación de las fuerzas sociales, ante el riesgo de no figurar en el escenario de la modernidad. El crecimiento del Estado mexicano entonces, fue un crecimiento de reglas, procedimientos y expectativas en el terreno político; y una revaloración de los caminos a seguir en la economía. Virtualmente, buscaba respuesta a las preguntas básicas de la política: qué se busca, cómo se ejecutará y quién lo instrumentará[19].

El Estado mexicano buscó el encuadre lógico de su papel legitimador de las fuerzas sociales, pero también permitió la emergencia de opciones de participación ciudadana y formas de gestión social. Mecanismos de solución, de presión política y decisión pública.

La contraparte del Estado mexicano ha sido, a partir de tales ajustes, la estructura e integración gubernamental bajo presión de los partidos políticos y grupos sociales

[17] Béjar, Luis (1998) "Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación), en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, número 2, abril-junio. México, pp. 293.

[18] Las modificaciones de 1993 cubrían dos puntos de especial interés en la óptica de la democracia: la veracidad de los procesos electorales y la competencia. En 1996, el acento estaría puesto en la consolidación de las condiciones de competencia, en la solvencia de los partidos a partid del incremento de su funcionamiento público y en el avance en el carácter autónomo del Instituto Federal Electoral. Meyerberg, Op. Cit.

y de presión, esto último en lo que se conoce como sociedad civil. Principalmente en cuanto a las políticas públicas e impugnaciones que se derivan de su aplicación. Esto ha permitido la difusión de ideas, derechos, valores democráticos e institucionalización de organizaciones para la formulación de proyectos auténticamente sociales[20].

De tal suerte que el Estado mexicano descarga ahora decisiones en la pluralidad partidista; en la incorporación de nuevos actores sociales que persiguen fines específicos; y en la aceptación de la diversidad ideológica y la negociación con nuevos líderes[21].

Analizar la participación entonces de las organizaciones civiles en las decisiones políticas es fundamental para nuestro objeto de estudio. Pues tales organizaciones civiles son licitadoras de convocatorias hechas por organismos gubernamentales o partidos políticos; participan en organismos públicos o no gubernamentales que influyen en las políticas públicas; o intervienen en tareas adyacentes a la operación del Estado. En suma, alimentan la relación Estado-sociedad[22].

---

[19] Aguilar, Luis, Op. Cit.

[20] "...El estado ya no puede negar las libertades individuales, ni asumir posturas autoritarias. Lo que significa a desaparición de tendencias centralistas o casiquiles del poder, sino la disminución paulatina que abra paso a las *funciones democráticas de la sociedad civil*". Ver Diamond, Larry (1997) "Repensar la sociedad civil" en *Metapolítica*, No. 2, Vol. 1, Abril-junio, UAP/Centro de estudios de política comparada, Puebla, México.

[21] Existen incluso aseveraciones sobre los medios de comunicación (radio, prensa, televisión y revistas especializadas) como ejemplo de la sociedad civil incorporada a las tareas de vigilancia del sistema político, el ambiente socio político, el establecimiento de una agenda de significados e influencia de opiniones, que en cierta forma, podría ser un avance en cuanto a la "rendición de cuentas públicas" del ejercicio del poder y el compromiso con la audiencia Arato Andrew y Jean L. Cohen (1999) "Esfera pública y sociedad Civil", en *Metapolítica*, No. 9, Vol. 3, enero-marzo. UAP/Centro de estudios de política comparada, puebla, México.

[22] La sociedad civil tiene distintas acepciones: como espacio de vida social organizada, voluntariamente autogenerada, altamente independiente y autónoma del Estado y limitada por un orden y reglas de juego compartidas. Un tipo de organización de ciudadanos, diferente a sindicatos, gremios, corporaciones, partidos políticos o empresas; organizaciones económicas, culturales, informativas y educativas, cívicas, de desarrollo, etc. Entre sus principales funciones, se encuentra la de proveer las bases para la limitación del poder del Estado, suplir en ciertas tareas a los partidos políticos e influir en todos los niveles de gobierno, inclusive en el ámbito local. Para una mejor

Sin embargo, la crítica frecuente a la relación Estado y sociedad, es que la combinación de actores sociales e instituciones tiende a *polarizar* a los agentes sociales. Es decir, por un lado aparecen las instituciones partidistas alejadas de la sociedad civil y sus inquietudes; y por otro lado, el Estado y el gobierno frente a una sociedad y partidos políticos en un juego aparentemente delimitado. Pese a tal esquema monolítico, la sociedad civil cuenta con la capacidad para romper con las exigencias gubernamentales y la cooptación y control estatales o incluso, la orientación o dirección por parte de un partido político[23].

En la práctica se combina la influencia y acciones de los actores sociales e instituciones. Es posible identificar en la reforma del Estado intereses y demandas de la sociedad civil y de los partidos políticos. La sociedad civil tiene en sus representantes populares la posibilidad de crear políticas públicas, de depositar intereses en los legisladores.

Existe entonces una combinación entre la sociedad civil y los Partidos Políticos, aunque diferenciada organizativa y jurídicamente hablando, en el terreno de la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

La importancia, en todo caso, esta dada en la identificación de la nueva funcionalidad del Estado como resultado de la participación social. En otras palabras, se trata de observar los efectos de nuevas modalidades contractuales

comprensión de los efectos y relaciones que genera la sociedad civil, ver Larry Diamond, (1997), "Repensar la sociedad civil" en *Metapolítica*, No. 2, Vol. 1, abril-junio. UAP/Centro de estudios de política comparada, Puebla, México.

[23] "La gran mayoría de las iniciativas (de la sociedad civil) hasta ahora —dado su nivel de agregación— están relacionadas con aspectos legislativos, lo que —además de convertirse en una obsesión en el sentido de querer remediar cada nuevo problema con una nueva ley— reclama el apoyo y aceptación de los diversos partidos políticos, por lo que entonces cada nueva iniciativa requiere de acuerdos políticos amplios" Ver Canto, Manuel (1998) "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" en *Organizaciones Civiles y Políticas públicas en México y Centroamérica*, Porrúa editores, México, pp. 77-97.

con la sociedad. Las políticas públicas como acciones sociales que se manifiestan en gobiernos locales y formas de gestión[24].

1.2. LA REFORMA POLÍTICA EN EL DISTRITO FEDERAL

Las reformas que ha experimentado del Distrito Federal pueden ser expuestas por etapas. Una clasificación que además incluya la descripción histórica de aquellas características jurídico-políticas singulares, y su tránsito a la democratización y la constitución de diversos espacios de gestión legislativa.

a) La situación jurídico-política del Distrito Federal

Desde su fundación en 1824, el Distrito Federal ha evolucionado en un marco jurídico que de cierta manera lo condiciona en cada reforma que experimenta, sobre todo por la disposición, modo y esencia de los cambios en su funcionamiento y estructura política.

En esa época, era imprescindible contar con la ubicación espacial de un proyecto fundacional de República. El acta constitutiva de la Federación, llamada "Pacto Federal de Anáhuac" crea el Distrito Federal como el asiento de los poderes federales en la capital.[25].

[24] Un ejercicio que permita, entre otras cosas, contrastar si la tendencia es hacia la "suma de un nuevo federalismo, que dote de mayor capacidad decisoria de las entidades y los municipios, incluyendo el caso único en su género del Distrito Federal" Ziccardi, Alicia (1998) "Entre el estado y la globalización, la soberanía de la sociedad civil", en *Ciudades Latinoamericanas, Programa universitario de estudios sobre la ciudad. UNAM, México.*

[25] El artículo 5 constitucional de 1857, faculta al Congreso para "elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado, así como variar la residencia cuando lo juzgue necesario". Ver

Durante el siglo XIX, se impuso el carácter centralista de la República. En las constituciones de 1836 y 1857 se subraya la atribución del gobierno federal para decidir sobre la política y administración del Distrito Federal. Es decir, se enlista la totalidad de Entidades y Territorios de la República pero no se incluye al Distrito Federal con soberanía propia aunque se respeta la elección de ayuntamientos como en cualquier entidad.

Este centralismo federal genera un estigma jurídico-político al Distrito Federal. Es decir, le da un carácter jurídico-espacial único. Esta acción se ratifica a lo largo de la historia, reforma tras reforma, y repercute hasta nuestros días en debates y propuestas estatutarias locales.

En 1857, la Constitución Política conserva en esencia la formulación fundacional de la República, pero esta vez define que existen *condiciones* sin las cuales no será posible establecer una entidad federativa para el caso del Distrito Federal: "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 se trasladen a otro lugar"[26].

En este sentido, se forzó el asentamiento para que fuesen compatibles los poderes federales y locales, en un marco jurídico, fundacional y reformado, que delimitó territorios, funciones y poderes *bivalentes*. Se conforma así, un sistema sociopolítico con características distintas al resto de las entidades federativas de la República.

Este antecedente y marco normativo están vigentes en cuanto a propuestas de reforma estructural. Los temas recientemente puestos sobre la mesa de los

Jorge Robles Arenas Mogni, "Evaluación Constitucional del Distrito Federal (1824-1996), Revista *Asamblea*, No. 11, Agosto de 1998. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pp. 14-18.
[26] Idem, p.15

debates políticos, como la autonomía, la creación del Estado 32 o la necesidad de una Constitución Política Local, tienen origen en tales constituciones políticas.

Por otra parte, la centralidad del Distrito Federal no sólo se encuentra en los elementos jurídicos o fundacionales de la capital. Es posible apreciar, por evidente que parezca, la estructura federal y centralista de la ciudad como *Centro Histórico* de actividades económicas, políticas y culturales del país. Esto da una dimensión más amplia que la calidad de asiento de los poderes supremos de la nación. Una dimensión cultural que abordaremos más adelante.

Para 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la existencia de un régimen municipal dentro del Distrito Federal. Dicho régimen observa las particularidades de la combinación entre lo *Federal* y lo *Local*:

a) El Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en lo relativo al Distrito Federal y territorios, dividiéndolo en municipalidades por extensión territorial, número de habitantes y recursos, que permita la contribución en gastos comunes.
b) Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
c) El gobierno del Distrito Federal estará a cargo de un jefe que dependerá del Presidente de la República.
d) Los magistrados y jueces serán nombrados por el Congreso de la Unión.
e) El Ministerio Público en el Distrito Federal estará a cargo del Procurador General nombrado por el Presidente de la República[27].

Puede observarse el predominio del poder federal, debido al carácter centralista del régimen político. La Constitución únicamente permitía la posibilidad de nombrar autoridades municipales. El Gobierno Federal definía los cargos para gobernadores, magistrados, jueces y procurador de justicia. La participación

[27] Artículo 73, fracción VI, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

ciudadana local estaba delimitada a la elección de ayuntamientos, pese a la importancia económica, política y social de la Ciudad de México.

Para 1928, ese mínimo espacio de elección popular municipal desaparece. El Congreso de la Unión plantea la supresión del régimen municipal en el Distrito Federal. El argumento central fue que la "unidad de mando y eficacia en todos los órdenes del servicio público" era una tarea prioritaria. Esta medida ratifica al Presidente de la República como el poder federal competente para la toma de decisiones en dicho territorio. Las nacientes formas de cabildo, ayuntamiento y municipio habían desaparecido[28].

Otras razones que se argumentaron para la supresión del régimen municipal, fueron el fracaso del sistema de ayuntamientos, en bancarrota y desorden administrativo, y las formas de cacicazgo que deterioraron la calidad de los servicios públicos. Se hizo necesaria la elaboración de la primera Ley Orgánica del Distrito Federal y de los territorios federales, donde se definió el órgano a través del cual el presidente ejercería su gobierno en el Distrito Federal, se crea el Departamento del Distrito Federal.

En los años cuarenta, se da un proceso administrativo de división territorial de la Ciudad de México. Dado el crecimiento demográfico y la extensión territorial, se transforma la configuración geopolítica de la capital. El Congreso de la Unión expide una nueva Ley Orgánica en que define para el conjunto de la ciudad, un total de trece delegaciones políticas.

[28] El 28 de agosto de 1928, se reformó la fracción VI del Artículo 73: el régimen municipal en el Distrito Federal quedaba totalmente suprimido y el gobierno permaneció a cargo del Presidente. ". Ver Jorge Robles Arenas Mogni, "Evaluación Constitucional del Distrito Federal (1824-1996), Revista *Asamblea*, No. 11, Agosto de 1998. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pp. 14-18.

En dicho periodo, se crea el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los 13 Consejos Delegacionales, como instancias de poder que buscaban recoger inquietudes y canalizar la participación ciudadana en un marco jurídico que no revierte la tendencia lineal y autártica de la relación Presidencia-Departamento del Distrito Federal.

Una organización vecinal que se basaba en un *clientelismo político*. Esto es, el manejo centralizado de las decisiones, elección de candidatos, presidentes de manzana, de colonia, etc., y que además, basaba el control de la ciudadanía mediante la prestación de algún servicio u obra pública particular ofrecida por el Departamento del Distrito Federal. Con ello, se reafirmaban lealtades sociales con los funcionarios en turno y la posibilidad de hacer asequibles los servicios públicos en general, por parte de los vecinos o colonias en la Ciudad de México.

Para la década de los setenta, la prioridad de los ajustes jurídicos, se enmarcó en la mínima normatividad de la operación política del Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Una práctica que repitió esquemas de trabajo y unidad de mando.

Los consejos consultivos eran órganos de representación integrados por miembros designados por el Presidente de la República, a propuesta de organizaciones sociales con un año de existencia mínimo. Más que estar dotados de facultades para crear o influir en un gobierno local, se constituían en espacios de prácticas clientelares para la obtención del voto a favor del Partido en el Poder[29].

Sin embargo, los órganos de representación que se dieron en llamar autónomos y con capacidades y virtudes de gestión, fueron los llamados Comités de Manzana o

[29] En agosto de 1973 se celebró la clausura del último consejo Consultivo. Ver Sánchez Mejorada Cristina y Durán Contreras Ana María, "Las elecciones de Consejeros Ciudadanos en el marco de la reforma política del Distrito Federal", en *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos,* Tomo II, OCIM/Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, México, 1997.

las Asociaciones de Residentes. Estas, congregadas en Juntas de Vecinos Delegacionales, eran parte de una distribución de poder territorial más que formas de participación ciudadana[30].

En suma, la situación jurídico-política del Distrito Federal, su origen y desenvolvimiento, puede entenderse como un desarrollo con pocas variaciones en torno a ser considerado como espacio de participación o innovación institucional. No se encuentra aporte significativo en tanto conjunto de métodos o prácticas que consideren demandas ciudadanas reales, bajo otros esquemas de gestión social que no fueran el centralismo o el clientelismo político.

b) La reforma para elegir representantes

La fecha significativa que varios autores señalan para hablar de la reforma sustancial en el Distrito Federal, fue el 19 de septiembre de 1985. Los terremotos en la Ciudad de México sacuden literal y políticamente a su población. La incertidumbre de un gobierno federal sin capacidad operativa para resolver problemas locales, marcó el surgimiento de los más diversos movimientos sociales y demandas ciudadanas.

En tal año, se elevan los reclamos de inconformidad de la población capitalina dadas las acciones gubernamentales y administrativas de la Ciudad de México. Surge la necesidad política de crear un órgano autónomo de representación

[30] En el trabajo de Sánchez Mejorada, se explica la integración de las Juntas de Vecinos por los presidentes de las Asociaciones de Residentes (colonias, fraccionamientos, unidades habitacionales, barrios y pueblos de cada delegación). Estas asociaciones se integraban por los Jefes de Manzana de cada localidad y su influencia límite territorial estaba basado en prácticas clientelares y reducidas a grupos específicos. *Véase* Sánchez Mejorada Cristina, "Debate en torno a la participación ciudadana" en *Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos*, OCIM/Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, 1993.

ciudadana, pues los antiguos órganos de representación eran ineficientes u obsoletos.

Para 1986, la Secretaría de Gobernación elabora una convocatoria para que los partidos políticos nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general, participen en audiencias públicas para la renovación político-electoral y participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Dicha consulta tiene importantes consecuencias en la opinión pública y en la correlación de fuerzas políticas participantes. La consulta se celebra en julio y para diciembre se estaría realizando una reforma constitucional.

Esta consulta reunió opiniones sobre la forma de participación, naturaleza del gobierno del Distrito Federal, un nuevo estado y congreso local, creación de municipios, etc., el debate llevó a tocar puntos neurálgicos en torno a la institucionalización de la política, por así decirlo, pues "las fuerzas sociales, partidistas, intelectuales (...) proponían que el gobierno de la ciudad diera pasos firmes hacia un gobierno local. Entre otras cosas, porque la conurbación, la vialidad financiera, los servicios públicos y la concentración urbana eran temas insoslayables en la reforma"[31].

La lógica general era remover obstáculos para el desarrollo de la localidad con profundos rezagos en la administración capitalina, y buscar instrumentos de legitimación del Estado con déficit de hegemonía[32].

---

[31] Luján Ponce, Noemí (1992) *El régimen jurídico político del Distrito Federal*, tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Cap. I, México.

[32] Tres son las interrogantes básicas de aquel momento, desde la perspectiva de crear un gobierno local:¿Cómo asegurar que la normatividad democrática fuera el eje que atravesaba la vida política de la ciudad? ¿Cómo fortalecer el sistema de partidos y al mismo tiempo dar cause y expresión institucional a las demandas de la sociedad civil para una mayor participación? ¿Cómo modernizar el gobierno local para elevar su eficiencia y convertirlo en auténtico promotor de oportunidades para el desarrollo? Alejandro María de Jesús, "Diez años de hacer historia en la Ciudad de México ",

En ese contexto, se plantea la necesidad de crear un órgano que tuviera un papel prioritario en el cambio político y social de la capital, sin desvirtuar la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Muy lejos de que el Distrito Federal tuviera las mismas prerrogativas legislativas que el resto de los estado de la República, se alcanzó o se concedió la posibilidad de que se constituyera un espacio de gestión que asemejara un *Congreso Local*, aunque no con las mismas facultades.

En 1987, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como resultado de una "reforma a la Constitución para que los habitantes del Distrito Federal tuvieran mayor representatividad e incrementar la participación en la organización y administración de la capital"[33].

La Asamblea de Representantes era un cuerpo representativo sin poder legislativo. Se limitó a reglamentar. Su ejercicio reflejó la demanda ciudadana por la insuficiencia de una representación popular local, pero su ejercicio público inmediato era la gestión directa de demandas ciudadanas[34].

En suma, la creación de un órgano de representación puso en juego la inconformidad civil y el contexto nacional de la transición democrática, donde la capital tenía un lugar preponderante. Era a su vez, resultado de la presión de los grupos de intelectuales y partidos políticos que empujaban a mayores espacios de participación y democratización.

Revista Asamblea, no. 14, segunda época, noviembre de 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Pp. 8 a 13.

[33] Idem.

[34] Cfr. Capítulo II, Asamblea de Representantes.

a) La conformación de un Congreso Local

En este periodo de reforma política se consideraba a la capital de la república como un eje central de los cambios. Los propios grupos intelectuales y partidos políticos, estuvieron presentes en mesas de negociación y consultas para la reforma política. Un periodo en el que la Regencia del Distrito Federal y grupos específicos responden a la exigencia más amplia y general de una Reforma del Estado.

La Asamblea de Representantes como órgano de representación de los habitantes de la Ciudad de México no fue suficiente ante el reclamo ciudadano. La experiencia organizativa de la sociedad civil de entonces, basada en los movimientos sociales y organizaciones civiles que surgieron a partir del sismo de 1985, no tenía efectos concretos en la Asamblea de Representantes.

En el contexto de la Reforma Política para el Distrito Federal, el entonces regente del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, auspició el establecimiento de una mesa de concertación que integraron todos los partidos políticos. Entre octubre de 1992 y enero de 1993, se llevaron a cabo audiencias públicas orientadas por cuatro temas: 1. Formas de gobierno y derechos ciudadanos: 2. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; 3. Hacienda pública, aspectos financieros y económicos del Distrito Federal; 4. Procuración y administración de Justicia[35].

Por parte de la Asamblea de Representantes, hacia diciembre de 1992, nueve integrantes de cinco partidos políticos decidieron convocar a una consulta para conocer la opinión de la ciudadanía sobre las reforma política del Distrito Federal. Los tres temas fundamentales fueron si los gobernantes del Distrito Federal debían

[35] Martínez Assad, Carlos, (1996) *¿Cuál destino para el Distrito Federal?* Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital. Editorial Océano, México., p. 63.

ser electos por los ciudadanos mediante voto universal; si se articulaba un poder legislativo propio en la capital; y, algo más complejo, si se creaba el Estado 32 en el territorio del actual Distrito Federal.

Esta consulta se llevó a cabo en forma de *plebiscito*. Una recopilación de la opinión pública con problemas por su validez legal, fuertemente cuestionada por grupos que se oponían a la reforma en el Distrito Federal. Estos grupos buscaban romper el vínculo entre resultados y reformas[36].

El plebiscito era propiamente una "iniciativa popular" sin vinculación legislativa. Puede decirse que el impacto de tal plebiscito fue más en la conciencia moral de los habitantes de la ciudad sobre temas democráticos que un instrumento legal aplicado por la Asamblea de Representantes.

Para poner en marcha este plebiscito, se instaló un consejo de apoyo el 28 de enero de 1993, en el que participaron universidades públicas y privadas como la UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, ITAM, del Valle de México, Iberoamericana y Anáhuac; también organizaciones civiles y religiosas, de defensa de derechos humanos, de obreros y profesionistas, que participaron en distintos medios de comunicación, logística y soporte técnico.

A la consulta asistieron 331,367 habitantes del Distrito Federal, en un total de 2,481 casillas instaladas. El 66.87% votó a favor del Estado 32. El 84.80%, a favor de la elección de jefe de gobierno. El 84.28% a favor del poder legislativo[37].

[36] Idem, p.75
[37] Fundación Arturo Rosenblueth para el Avance de la Ciencia, A.C. Idem, p.77

Estos resultados impactaron en una reforma del Distrito Federal: la elección directa del jefe de gobierno y, aunque aplazada para el año 2000, la propuesta para elegir delegados políticos[38].

La propuesta asumida por el entonces Regente del Departamento del Distrito Federal, y presentada ante la Asamblea de Representantes en abril de 1993, se sintetiza en cuatro puntos:

1. La Asamblea de Representantes es facultada como órgano legislativo;
2. Establecimiento de *Consejos de Ciudadanos* electos para que garanticen la democracia representativa, tenga atribuciones para participar en decisiones del uso de suelo y en la supervisión de los presupuestos de las delegaciones, y de la operación de los servicios públicos;
3. Mayor autonomía de los delegados (...) y participación de la Asamblea de Representantes en su ratificación;
4. Elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México de entre los candidatos del partido político que obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, reservándose el Presidente de la República la facultad de nombrarlo[39].

Así, la reforma política del Distrito Federal es un proceso lento con resultados graduales, pese a la claridad de sus temas u objetivos. El conflicto se da en la posición conservadora del gobierno federal ante las posibilidades de que la Ciudad de México tenga prorrogativas políticas como otros Estados de la República.

[38] "El plebiscito, más bien, constituyó un avance en términos del encuentro entre partidos políticos y organizaciones sociales, porque los movimientos urbanos emergentes habían surgido y marchado por su cuenta. Así el problema de la gobernabilidad en la capital de la república continuaba, indisolublemente vinculado a la forma de gobierno que rebasaron las circunstancias y la desmesura de los problemas". Idem, p. 79.

[39] El establecimiento de *Consejos Ciudadanos* elegidos por votación popular, que aprobaran, supervisaras y evaluaran los programas de las delegaciones. Esta Ley de Participación Ciudadana tuvo serias dificultades para su aprobación, ejecución y funcionamiento. Pues en el fondo buscaba postergar la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la creación del Estado 32 o el otorgar facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, entre otras demandas por frenar. (*Véase* Sánchez Mejorada, Cristina y Durán Contreras, Ana María, "Las elecciones de consejeros ciudadano en el marco de la Reforma política del Distrito Federal" en *Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos,* tomo II, OCIM/UAM-A, 1997).

Paradójicamente, la ciudad es un eje central de la reforma política aunque su avance sea retardado por las autoridades o la Asamblea de Representantes misma.

Para 1994 se expide el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, por parte del Congreso de la Unión. Una ordenamiento que regula la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal y sintetiza los avances de la mesa de negociación y el plebiscito. La Asamblea Legislativa es facultada como órgano legislativo, se aprueba un mecanismo para la elección del Jefe de Gobierno y se crea una estructura de Consejos de Ciudadanos[40].

La importancia del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como documento para la instrumentación de elecciones locales y la emisión de facultades de los órganos de gobierno, tiene alcances significativos pues cambia las facultades de la Asamblea de Representantes.

Sin embargo, los temas abordados en la reforma política para el Distrito Federal no han desaparecido de la agenda política nacional. Los nuevos actores y la correlación de fuerzas partidistas al interior de la Asamblea siguen debatiendo la importancia de la autonomía, los derechos, los órganos, la legislación, las formas de participación, la relación del gobierno federal y el local, y la creación de una entidad autónoma.

b) La Propuesta de una Entidad Autónoma

Para 1997 y resultado de las elecciones celebrada el 6 de julio, se instala una Asamblea renovada en representación y funciones. La mayoría del Partido

[40] Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, 1994.

Revolucionario Institucional durante nueve años en la Asamblea de Representantes (1988 a 1997) se modifica radicalmente.

La recién instalada Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es integrada por una mayoría de diputados del Partido de la Revolución Democrática. Mismo partido político que obtiene el triunfo de su candidato a Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa promueve una nueva reforma política que denomina *integral*. A través de una coordinación con el gobierno del Distrito Federal, pone en práctica una serie de audiencias y mesas de diálogo con objeto de dar un giro a la conformación de distintos ámbitos de gobierno del Distrito Federal. Entre los temas, aparecen los relativos a las reformas a la Ley de Participación Ciudadana, los códigos civil y penal, la ley electoral y la organización política y jurídica del Distrito Federal[41].

Se instala una *Mesa Central para la Reforma* que será la encargada de tratar los temas más acuciantes para la Ciudad de México. Entre ello, los referentes a la modificación de la Constitución Política y la situación Jurídico-política; a su vez, la creación de una órgano electoral local y la asignación de facultades a la Asamblea Legislativa. De tal suerte que ésta se convierta en un auténtico Congreso Local.

La operación logística consistió en instalar mesas periféricas que debían informar a la mesa central sobre los temas. Se convocó a especialistas en las distintas

[41] El 26 de febrero de 1998, se emprendió el proyecto de reforma política, acto en el cual participaron diputados locales, senadores y diputados federales, así como dirigentes de partidos políticos capitalinos y destacados estudiosos de asuntos político y sociales y electorales, cuya sede fue el Palacio del Ayuntamiento del la Ciudad de México. A lo largo de ocho meses se llevaron a cabo 135 reuniones en tres mesas de trabajo: Ley de Participación Ciudadana, Ley Electoral y organización Jurídico-Política del Distrito Federal, encabezados por una Mesa Central, de las cuales se desprenden 222 acuerdos. (*Véase* Revista *Asamblea* No. 13, Segunda Época, octubre de 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa, Primera Legislatura, pp. 21 a 26)

materias, que incluso fungieron como secretarios de acuerdos. En la mesa central participaron coordinadores parlamentarios y representantes del gobierno del Distrito Federal[42].

Como parte de esta propuesta, el gobierno de la ciudad convocó a los partidos políticos, legisladores, miembros del poder judicial y organizaciones sociales, para instalar lo que denominó "Diálogos para la reforma política en el Ciudad de México". Su objetivo era retomar el debate y reflexión para la construcción de una democracia plena de la capital, los instrumentos serían una nueva ley electoral y la participación de la sociedad en la fiscalización de programas gubernamentales.

Finalmente, se buscó reglamentar los instrumentos de consulta como el *plebiscito*, el *referéndum* y la *consulta ciudadana*. Estas discusiones incluían la transformación del Distrito Federal en el Estado 32[43].

Esta nueva propuesta de reforma fue definitivamente más abierta al debate plural y a la discusión de las distintas fracciones partidistas. Por ello, a través de la revisión de los principales debates al interior de la Asamblea Legislativa, encontramos que las mesas estuvieron enmarcadas por un ambiente de polémica.

Se ofrecieron convocatorias a la participación e incluso la organización de una consulta pública por parte del Gobierno del Distrito Federal. Se presentó una resistencia del PRI para aceptar cambios significativos en la administración de la

---

[42] Por ejemplo, para discutir la Ley Electoral, la Ley de Participación Ciudadana y la Organización Jurídico-Política, se acordó conformar tres grupos de trabajo, que también estarán integrados por dos representantes del gobierno capitalino y de cada partido político y como secretarios técnicos de los grupos de trabajo determinaron invitar a representantes de la sociedad civil, espacios que ocuparán Jaime González Graf, José Agustín Ortiz Pinchetti y Manuel González Oropeza.

[43] Revista *Asamblea* No. 5, segunda Época, febrero 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primera Legislatura:
pp. 26-29.

ciudad como en el caso de la integración de unidades administrativas u órganos colegiados en las Delegaciones políticas.

A continuación, se muestran las *propuestas* de cada uno de los partidos políticos participantes en esta reforma política. Posteriormente, se expondrán los *acuerdos* fundamentales en cada una de las materias que tuvo como objetivo la convocatoria del Gobierno de la Ciudad de México. Esto permitirá ubicar las posiciones particulares y el arribo a consenso. Pero fundamentalmente, qué cambió o qué no cambió en esta última discusión local sobre el poder, el congreso, las formas de participación y la organización y funcionamiento del Distrito Federal:

Propuestas partidistas:

Organización Político-jurídica del Distrito Federal

PRD	• Plantea dos etapas en la Reforma política, la primera es promover la descentralización de las delegaciones, modificar su estructura y crear nuevas, como preámbulo a su transformación en el año 2000 en municipios, alcaldías, ayuntamientos y prefecturas. En una segunda etapa, a partir del año 2000, se propone la creación del Estado 32, con Congreso y Ejecutivo local con plenas facultades, como en los demás estados.
PRI	• Que el Congreso de la Unión mantenga atribuciones legislativas en la capital relativas a seguridad pública y endeudamiento. Rechaza la creación del Estado 32 y de un congreso local.
PAN	• Apunta como prioridad el arribo al Estado 32, así como la creación de una Constitución local y la conversión de la Asamblea Legislativa en un Congreso para la nueva unidad. • Deben reformarse los artículos 73 y 22 de la Constitución para que las facultades del Congreso de la Unión pasen a manos del Congreso local. Las nuevas demarcaciones deber ser semejantes a los municipios.
PVEM	• Piden centrar la discusión en la viabilidad del Estado 32.
PT	• Proponer la conformación del Estado 32 y con ello dotar de facultades plenas al Ejecutivo para que nombre a los responsables de seguridad pública y decida en materia de deuda pública. Señala que debe trabajarse en la nueva territorialización de las delegaciones políticas y la descentralización de sus funciones.

Fuente: Revista Asamblea No. 9, pp. 16 a 25

Ley Electoral

PRD	• Que los consejeros electorales federales o locales no puedan ser candidatos a puestos de elección popular durante el año inmediato a su periodo. • Posibilidad de registro a partidos políticos locales y candidatos independientes. • Que la participación como funcionarios de casilla sea obligatoria. • Que la asignación de diputados por representación proporcional se haga en forma alternativa e igualitaria para cada partido. • Eliminar cláusula de gobernabilidad en la Asamblea Legislativa. • Crear órganos colegiados de gobierno en las delegaciones (similares a los cabildos).
PRI	• Establecer la observación electoral en la Ley y que la regule el Instituto Electoral del Distrito Federal, y que no participen como observadores los simpatizantes de agrupaciones políticas. • Que el jefe de gobierno cumpla un periodo de seis años. • Que la Asamblea se conforme por 40 diputados de mayoría y 26 de representación proporcional. • Plantear la autonomía de las delegaciones, bajo coordinación del gobierno central.

- **Ley Electoral**
- **(cont.)**

PAN	• Impulsar el referéndum, plebiscito e iniciativa popular. • Que todos los ciudadanos tengan credencial de elector. • Eliminar cláusula de gobernabilidad. • Conformar la Asamblea Legislativa con 35 diputados de mayoría y 35 de representación proporcional. • Elegir mediante voto directo, universal, libre y secreto a los delegados. • Que los candidatos a delegados tengan por lo menos tres años de vivir en la demarcación y que sean postulados por los partidos políticos. • Redefinición de criterios de redistritación del Distrito Federal.

Fuente: Revista Asamblea No. 9, pp. 16 a 25

Podemos observar en estas posiciones partidistas serias diferencias. Principalmente entre el PRI y el PRD. El primero continúa oponiéndose a la integración de un auténtico Congreso Local con facultades y división de poderes que fortalezcan al Ejecutivo Local. Por tanto, a la creación del Estado 32.

También se observa que dentro del debate está ausente el consenso sobre los *instrumentos* de participación ciudadana. Hay que subrayar que no hay claridad en ningún partido político, en torno a la relevancia funcional del plebiscito, el referéndum o la consulta ciudadana para definir políticas locales. Situación que ser desarrollará en capítulos posteriores.

Puede decirse que buena parte de los disensos se enfocaron en la voluntad política de establecer una entidad distinta al Distrito Federal. La mayoría de los debates en esta última reforma se dan en el terreno administrativo sobre las facultades o no de órganos vecinales, divisiones territoriales y creación de nuevas demarcaciones delegaciones o en las facultades de los poderes locales. A su vez, en la normatividad electoral que pudiese regular tales procesos. Es interesante ver los acuerdos a que se llegan en estos grandes temas de la reforma.

Acuerdos alcanzados:

Participación Ciudadana

Consensos

- Que el Jefe de Gobierno convoque a plebiscito par que los ciudadanos expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Ejecutivo local.
- Se establezca la iniciativa popular para que los ciudadanos presenten a la Asamblea Legislativa proyectos de leyes.
- La consulta vecinal será convocada por el titular de la demarcación. Los resultados no tendrán carácter vincula torio y serán elementos de juicio.

Fuente: Revista Asamblea No. 13, Segunda Época, octubre de 1998, Pp. 21 a 26

Organización Político-jurídica del Distrito Federal

- Ratificar los nombramientos del procurador capitalino y el titular de seguridad pública.
- Participar como legislatura local en los procesos de reforma a la constitución política de los Estados unidos mexicanos.
- Legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos.
- Emitir iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión.
- Revocar o suspender el fuero de algún cabildo o demarcación municipal, así como determinar la desaparición de poderes en alguno de ellos y nombrar el provisional que resulte.
- Facultades para crear y suprimir demarcaciones territoriales.
- Aprobar el programa General de Desarrollo.
- Instruir los procedimientos de juicio político y declaración de procedencia al jefe de Gobierno y otros servidores públicos entre otros.
- Dotar a la Asamblea Legislativa de facultades plenas como Congreso Local.
- Acuerdo para la transformación de la estructura del jefe de Gobierno a un Poder Ejecutivo Local. La definición del Artículo 44 Constitucional que señala a la ciudad como sede de los poderes federales y capital de la República Mexicana, no justifica que al Distrito Federal le sea impedido alcanzar un estatus jurídico y politico propios.
- Acuerdo para la creación de demarcaciones territoriales con autonomía administrativa, personalidad jurídica y patrimonios propios.
- Integración progresiva de organismos con funciones jurisdiccionales a la rama encargada de impartir justicia.
- La Asamblea Legislativa deberá legislar todo lo referente al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y en materia de seguridad, deuda pública y el marco jurídico del Distrito Federal.
-

Fuente: Revista Asamblea No. 13, Segunda Epoca, octubre de 1998, Pp. 21 a 26

Ley Electoral

- El código electoral reglamentará los derechos políticos.
- Eliminación de la cláusula de gobernabilidad y la sobre representación en al integración de la Asamblea Legislativa (con la reserva del PRI).
- Los ciudadanos podrán participar en la organización electoral como consejeros electorales y como integrantes de las mesas receptoras de la votación.
- Los consejeros electorales federales y locales que se postulen como candidatos a puestos de elección popular en el Distrito Federal, deberán haber dejado el cargo una año antes.
- Se reglamentará la actividad de los ciudadanos como observadores electorales a lo largo de todo el proceso electoral.
- La filiación a los partidos políticos será individual y voluntaria.
- Se garantizará que todos los ciudadanos cuenten con credencial de elector.
- Se estimulará la participación ciudadana en tareas electorales.
- Se impulsará el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular (en este punto el PRI se opone, pero tiene sus reservas).
- Los candidatos a Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán tener cuando menos cinco años de residencia en la ciudad, ser electos por voto universal, libre, directo y secreto que el bando correspondiente a la elección lo emita la Asamblea Legislativa.

Fuente: Revista Asamblea No. 13, Segunda Época, octubre de 1998, Pp. 21 a 26

Puede verse cómo el Gobierno del Distrito Federal consideró que existían temas pendientes para consolidar un verdadero sistema democráticos y político local, acorde con los cambios políticos. Desde su propuesta, los partidos políticos coincidieron en señalar que se trataba de una reforma profunda.

Se establecía la iniciativa popular para que la ciudadanía presentara proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa; y se proponía la posibilidad de que esta última emitiera iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión. Es decir, dotar a los actores sociales fundamentales de la posibilidad de ampliar la gestión legislativa en el Distrito Federal. Es importante subrayar este acuerdo, pues de aquí se derivarán una serie de consideraciones sobre la viabilidad de este tipo de propuestas.

Sin embargo, en los acuerdos encontramos que no hubo consenso a favor del Estado 32, la creación de Delegaciones Autónomas o la reglamentación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal por parte de la Asamblea Legislativa.

El avance se da en el terreno de los procedimientos electorales, pero en el fondo la reforma sigue anclada al centralismo de la decisión de reformar la situación jurídico política de la Ciudad de México.

Esta última reforma únicamente consolida y pone en práctica los consensos políticos dados desde 1993. Es decir, las reformas profundas tendrán que esperar y sólo se encuentran casos significativos en el terreno administrativo o de integración de la Asamblea Legislativa. Tal es el caso de las iniciativas que ésta puede enviar al Congreso de la Unión.

Puede decirse que el vínculo entre órganos legislativos federales y locales es muy fuerte y complejo desde la perspectiva política. El poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión continúan formando una mancuerna política y administrativa sobre el funcionamiento del Distrito Federal. Si bien es cierto que ya se establecen nuevas reglas, o la intervención de nuevas fuerzas partidistas, subyace la jefatura administrativa federal sobre las decisiones locales. O lo que es más grave aún, el destino *Constitucional* de la Ciudad de México lo define el conjunto de la representación nacional en el Congreso, al aprobar el contenido del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

1.2.1. EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

En este apartado se exponen los ordenamientos jurídicos de la Ciudad de México que antecedieron al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se subrayan las características jurídico-políticas particulares del Distrito Federal y las normas que rigen su administración, gobierno y funcionamiento. Esto permitirá comprender los aspectos que condicionan una reforma política local.

Se expondrán algunos elementos jurídicos que hacen distinto al Distrito Federal del resto de las entidades federativas. Para así, estar en posibilidad de hacer una crítica a las deficiencias de los procesos de reforma política y observar los alcances y limitaciones de una *Constitución Política Local*. De tal manera que se logre apreciar el peso de los factores federales, la naturaleza de la Ciudad de México y su importancia como ámbito local.

Ello implica identificar la conformación de los poderes públicos, para explicar los mecanismos que regulan las acciones de los actores políticos y habitantes de la ciudad en la elaboración de instrumentos de gobierno y participación ciudadana.

El Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión ha motivado controversias sobre su posicionamiento en la estructura general de gobierno. Se le asignan connotaciones distintas como Ciudad de México, Centro del país, Entidad Capital, Residencia de los Poderes de la Unión, entre otros, a partir de las características y naturaleza política, histórica o social desde donde se observe.

Existe una ambivalencia en cuanto a sus características como entidad federativa. En parte por su origen histórico como la localidad más importante de la Nueva España al asignársele el papel de centro de operaciones políticas y administrativas. Lo cual promovió su crecimiento, concentración demográfica y espacial y punto de promoción para la transformación económica y política de la nación.

El Distrito Federal también ha sido escenario de revoluciones, movimientos sociales y acuerdos políticos de la Historia de México. Es decir, ha sido el espacio en el que se definen políticas institucionales que deciden el devenir del país en varios temas. Ha sido la plaza pública de expresiones políticas y sociales diversas.

Paradójicamente, el espacio considerado como el punto neurálgico de la política nacional y sede de los poderes políticos, ha iniciado tardíamente su evolución hacia

la organización, administración, gobierno y democratización de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En 1928 se crea por decreto presidencial el Departamento del Distrito Federal, suprimiendo las antiguas municipalidades que conformaban la Ciudad de México y al Distrito Federal. Desde los años treinta se ha establecido un conjunto de leyes, normas y reglamentos que constituyen la estructura jurídica que lo regula. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, por ejemplo, se consolida como el ordenamiento más importante y con base en ella, se dividió al Distrito Federal en cuarteles y delegaciones para una mejor administración[44].

En los cuarenta, siendo regente Javier Rojo Gómez, solicitó al presidente el cambio de denominación del Departamento del Distrito Federal por la de Gobierno del Distrito Federal con el objeto de lograr dentro de la administración pública un estatus mayor al de *departamento* en busca de una estructura y reconocimiento similar a una Secretaría de Estado.

A partir de ese momento, se inicia un proceso de concentración del poder en el ámbito de las estructuras centrales y con muy poca comunicación y coordinación entre instancias gubernamentales.

La ley orgánica del 29 de diciembre de 1970 desaparece los cuarteles y los transforma en cuatro, dividiéndose política y administrativamente en 16 delegaciones. Se inicia un proceso de desconcentración de funciones hacia las delegaciones con un la línea de mando vertical y autoritaria con una estructura

[44] Garza, Gustavo "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México", en *Normatividad Urbanística en las principales metrópolis de México*, Garza y Rodríguez, El Colegio de México, 1998.

burocrática creciente. En 1973, la nueva ley orgánica hace equivalente la expresión *Ciudad de México o Distrito Federal.*[45].

La ley orgánica del Distrito Federal es la normatividad más importante, pues atiende a la administración del gobierno de la Ciudad de México en correlación con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

La ley orgánica norma la administración y formas de aplicar los recursos para la ciudad; la competencia de las secretarías y el papel de las dependencias; operación y controles de las entidades paraestatales. Por su parte, el Estatuto de Gobierno se refiere a los derechos y obligaciones ciudadanas; atribuciones de los poderes de la Unión y de la Asamblea Legislativa; las bases para la organización y la administración pública del Distrito Federal; las funciones de las Delegaciones políticas y órganos electorales locales; y el régimen patrimonial del Distrito Federal[46].

En otros términos, el Estatuto de Gobierno es una especie de *constitución* política local, mientras que la ley orgánica es el documento que regula el funcionamiento, la organización, estructura y administración del gobierno a su interior.

El Estatuto de Gobierno es resultado de un largo proceso de negociación y deliberación política; de la creación de la Asamblea de Representantes como espacio de representación ciudadana con rasgos y tareas definidas, y la materialización de una etapa de reforma política enfocada a la Ciudad de México.

> En el año de 1994 fue expedido por el Congreso de la Unión el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como el ordenamiento que contiene la regulación

[45] Sánchez Mejorada F. María Cristina, "La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales", en *El cotidiano,* Núm. 99, enero-febrero, 2000, p. 78.
[46] Garza, Op. Cit.

> de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal. Esta norma atiende a la reforma constitucional de 1993 que trajo consigo importantes avances en el gobierno del Distrito Federal, entre ellos, el otorgamiento de funciones legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el establecimiento de un mecanismo de elección de un Jefe del Distrito Federal, sustentado en resultados electorales locales y la creación de los Consejos Ciudadanos como órganos de participación ciudadana y representación vecinal en las delegaciones del Departamento del Distrito Federal[47].

No hay que perder de vista que el Estatuto de Gobierno es una ley Federal, pues es aprobada por mayoría en el Congreso de la Unión. Lo cual denota serios problemas para el reconocimiento de problemáticas o disposiciones en los representantes de la nación que deciden sobre un ámbito local. Sin embargo, al parecer su creación obedeció a una política de cambios que procuraron el equilibrio entre el Poder Local y el Poder Federal[48].

Sin embargo, derivado del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se pueden apreciar ciertas limitaciones en asuntos que están más allá de la capacidad de decisión que establece el Estatuto de Gobierno.

Por ejemplo, la definición del techo presupuestal o la remoción del Jefe del Gobierno del Distrito Federal, son decisiones que recaen en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, respectivamente. En cierta medida, el carácter Federal sigue definiendo partes neurálgicas del funcionamiento de la Ciudad de México. A diferencia de los gobiernos de las Entidades Federativas y sus respectivos Congresos locales que cuentan con ambas facultades.

---

[47] *Introducción* Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal 1997, p. 7.

[48] Por ejemplo: " A pesar de que si llegarán a presentarse causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la unión o el orden público en el Distrito Federal, el Jefe de Gobierno capitalino podrá ser removido por las metas de la cámara de senadores y ésta nombrará a sugerencia del presidente de la república un sustituto que concluya el mandato". Bolívar, Augusto, "Las políticas

Puede decirse que la lógica operativa del Estatuto de Gobierno responde a una forma de política institucional cuyo objetivo es la emisión de una legislación nueva con referencia local, pese a sus alcances limitados. En la ruta hacia la autonomía de la administración pública del Distrito Federal, esto es un fuerte obstáculo, pues el Estatuto de Gobierno es un avance en términos de la organización y forma de gobierno de la Ciudad de México, pero no representa la separación o el divorcio de las funciones administrativas locales y federales.

En la definición de facultades y en la división de funciones de la administración pública de la Ciudad de México, otros ordenamientos jurídicos tienen un papel fundamental. Para comprender esta relación, y el entramado legal en que se inscribe el Distrito Federal, se expondrán algunos ejemplos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compone del territorio y en el caso de que los poderes se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el congreso local[49].

La propia constitución política faculta al Congreso de la Unión y define facultades sobre el Distrito Federal para a) aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público; y b) expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, en materia de seguridad pública[50].

institucionales en el periodo de la reforma del Estado". Seminario *Prospectivas de desarrollo en México*, UAM – Azcapotzalco, julio de 1997.

[49] Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

[50] artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Lo anterior, pone un dique a decisiones locales que tienen que ver con el presupuesto de la ciudad y con la necesidad de coordinarse con la federación para poder planear y ejecutar acciones de seguridad pública, por ejemplo.

Sin embargo, no todo está sistemáticamente polarizado. La presencia de la federación no está en todos los rubros de la administración del Distrito Federal. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la diferencia entre los estatutos de la federación y del Distrito Federal. Principalmente la naturaleza jurídica y de gobierno de éste último, está a cargo de los poderes federales y los órganos Ejecutivos, Legislativo y Judicial de carácter local[51].

Es decir, vale reconocer la combinación y responsabilidad compartida de la Federación y las autoridades locales. Esto es, el gobierno Federal y la Asamblea Legislativa, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. De hecho, el Estatuto de Gobierno define a la Ciudad de México exactamente igual que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y ratifica la dualidad de autoridades que están a cargo del mismo.

En el siguiente cuadro comparativo, podemos observar las distintas instancias, y facultades, que participan en la administración y gobierno del Distrito Federal.

[51] artículo 122 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Facultades de las autoridades en el Distrito Federal

Congreso de la Unión	Presidente de la República	Asamblea Legislativa	Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
Legislar lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo referente al Distrito Federal.	Expedir su ley orgánica	.
Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Enviar al Congreso, la propuesta de los montos de endeudamientos para el funcionamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a su consideración la propuesta correspondiente.	Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal (no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado el congreso)	Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión.
Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal.	Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso.	Revisar la cuenta pública del año anterior.	Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
		Nombrar al sustituto, en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	Presentar iniciativas de ley o decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
		Expedir disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal.	Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local..

Facultades de las autoridades en el Distrito Federal (cont.)

		Expedir disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal.	Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
		Legislar en materia de administración pública local.	

Fuente: Estatuto de Gobierno del Distrito Federa, 1997

En esta relación, salta a la vista la importancia de la autoridad federal en la elaboración de propuestas de montos de endeudamiento para el funcionamiento del presupuesto de egresos para el Distrito Federal; la expedición del Estatuto de Gobierno por parte del Congreso de la Unión; y la legislación relativa al Distrito Federal en asuntos que no sean de la Asamblea Legislativa[52].

Sin embargo, existe una responsabilidad al interior de la Asamblea Legislativa en la que se organiza y se legisla en materia de Administración Pública y se elaboran disposiciones en materia electoral local. Un enlace entre normas y funciones del gobierno del Distrito Federal y el órgano legislativo local.

Observamos que la administración, el gobierno y el funcionamiento del Distrito Federal, aunque definido por la normatividad federal y local, forma un híbrido en el que se comparten responsabilidades públicas. Lo cual se traduce en acuerdos políticos, por demás complejos, al momento de aplicar políticas o gestionar servicios.

En cuanto a los derechos ciudadanos se refiere, el Estatuto de Gobierno establece los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación

ciudadana individual y colectiva en los asuntos públicos de la ciudad. Establece normas, programas y acciones para que ese fomento gire en torno a discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas de solución de los problemas de interés público[53].

Aterrizando a nuestro objeto de estudio, para la formulación de leyes, establece que el derecho de iniciativa y decretos ante la Asamblea Legislativa, corresponde a los Diputados de la Asamblea, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a la iniciativa popular[54].

Cabe aquí diferenciar que por un lado están los instrumentos para fomentar la participación ciudadana y por otro, las autoridades facultadas para presentar iniciativas de ley. Cuestión que suele confundirse y puede darnos un marco para entender que las políticas públicas pueden verse como acciones institucionales a través de reformas constitucionales[55].

El estatuto vincula la legislación con la participación a través de un instrumento denominado "iniciativa popular". Un ejercicio ciudadano para presentar a la Asamblea Legislativa proyectos en materia de su competencia, que no tengan que ver con materia fiscal o de justicia. Por último, pasa un filtro de verificación por parte de una comisión en la asamblea y no se admite iniciativa que haya sido declarada improcedente o rechazada por tal comisión.

---

[52] Ejemplo de ello, es la Ley de Instituciones de Asistencia Privada en la que se cuestionó si era facultad de la Asamblea Legislativa reformar la ley. Asunto que deparó en la Suprema Corte de Justicia, con el fallo a favor de la asamblea.
[53] artículo 21 y 22 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 1997
[54] artículo 46 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal 1997
[55] Las condiciones del ejercicio del poder se expresan en la Constitución Política de un país. Pues ahí residen el orden y la legitimidad, la limitación y el control del poder. Al respecto, véase, Bolívar, Augusto "Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político" *Sociológica*, año 14, número 39, Reforma institucional y Gobiernos Locales, enero-abril, 1999.

Esto es, la iniciativa popular es un ejercicio muy complejo, y puede resultar muy costoso y burocrático. No se ha tenido experiencia alguna en estricto sentido, sobre la aplicación de este instrumento que establece el Estatuto de Gobierno. Es, como veremos más adelante, un mecanismo que está siendo utilizado por los gobiernos locales a manera de práctica democrática.

Pero el Estatuto de Gobierno no sólo determina formas de participación, gobierno y mecanismos de legislación. También introduce una parte administrativa que, como se observa en el cuadro, se define como central, desconcentrada y paraestatal. Distribuye funciones a la jefatura de gobierno del Distrito Federal, las secretarías, los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales y demás dependencias[56].

Es decir, descentraliza funciones. Establece que para una expedita atención de necesidades y demandas sociales; prestación de servicios; aprovechamiento de recursos y materiales; y distribución del gasto público, el Distrito Federal contará con Delegaciones a su interior.

En general, el Estatuto de Gobierno como un ejercicio político para delimitar las facultades del poder ejecutivo, federal o local, es un avance significativo. Pese a la existencia de mecanismos verticales de control y definición de la administración de la Ciudad de México, el estatuto acota iniciativas y prácticas locales que tienen que ver con voluntades y necesidades de los habitantes, gobernadores y representantes.

Uno de los puntos clave está en comprender que para que el Estatuto de Gobierno se convirtiera en una *Constitución Política Local*, sería necesario modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En 1996 lo más cercano

[56] Artículo 87 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

fueron las reformas que establecieron la elección de Jefe de gobierno, creación de la Asamblea Legislativa, y elección de delegados para el año 2000. No se obtuvo en consenso ni la práctica parlamentaria a favor de su elaboración.

Sin embargo, una vez elegido el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en 1997 se aprueba en la Asamblea Legislativa una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno. Este marco legal reformado permite observar que se ampliaron mecanismos internos de administración de la asamblea y del propio gobierno del Distrito Federal. También se retoman formas de participación como expresión formal de los intereses de los habitantes de la Ciudad de México e instrumentos democráticos de participación. Pero no llega a establecerse una constitución política local.

En este sentido, el Estatuto de Gobierno reformado incluye únicamente figuras de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. A su vez, ratifica la nula participación de los partidos políticos en candidaturas, organización y resultados de elecciones vecinales. Crea un órgano electoral local encargado de organizar las elecciones. E instituye a los comités Vecinal como órganos de representación básica de unidades territoriales en el Distrito Federal.

Esto significa que el estatuto tuvo importantes aportaciones. El inconveniente continúa en la perspectiva política y administrativa que se presenta en la combinación de poderes federales y locales; el consentimiento de su aprobación por parte de diputados de todo el país; la carga de responsabilidades e iniciativas federales; su conflicto con la administración pública del Distrito Federal; y la articulación de políticas públicas locales.

En todo caso, todo intento de modificación de la naturaleza jurídica del Distrito Federal, debe darse sobre la base de una nueva legislación lo más parecida a una entidad Federativa. En realidad, un cambio cualitativo que aparece como un caso

difícil de realizar, principalmente por la coexistencia de formas y gobiernos, dependencia y subordinación entre leyes, y respeto a las formas fundacionales de la república que establece el territorio como asiento de los poderes federales.

Muchos de estos obstáculos tienen que ver con el origen y fundación del Distrito Federal, pero que cuentan con la posibilidad de actualización. Son tópicos que han estado presentes en las negociaciones recientes de la reforma política en el Distrito Federal y, principalmente, subyacen en toda discusión seria del marco jurídico y el ordenamiento normativo de la Ciudad de México.

1.3 DE GESTORES A LEGISLADORES

Se ha expuesto cómo el Estado mexicano se ha transformado en las últimas décadas y cuáles fueron las características de la más reciente reforma política, para encuadrar la problemática del Distrito Federal. También se ha descrito cómo se dan las relaciones y combinaciones entre disposiciones federales y locales y el papel de las constituciones políticas. Ahora, es necesario ampliar la combinación de ámbitos pero de cada poder legislativo, para comprender mejor *qué*, *quiénes* y para *quiénes* se legisla en la Ciudad de México.

Ello nos permitirá estudiar cómo se creó y funcionó la Asamblea de Representantes y cómo, posteriormente, adquirió facultades legislativas al convertirse en Asamblea Legislativa. Es decir, cómo fue el tránsito de la asamblea como un conjunto de ciudadanos representantes que se dedicaron a la *gestión*; a la representación dotada de nuevas facultades, como práctica *legislativa*.

La Asamblea de Representantes fue un órgano de representación popular para los habitantes de la Ciudad de México. Fue la expresión de la capacidad de gestoría de servicios y atención de demandas ciudadanas por parte de los representantes en

tal asamblea. Pero también, fue el inicio de un ejercicio democrático cuyos avances se reflejan ahora en leyes concretas que orientan la vida citadina.

La Asamblea de Representantes se crea en 1987 como resultado de la reforma política en el Distrito Federal. Es la representación política y ciudadana con carácter local y con atribuciones y facultades acotadas. Un órgano encargado de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos para la Ciudad de México. Estos ordenamientos se caracterizan por su observación y aplicación basados en normas de urbanidad y buen gobierno. Entre sus reglamentos estaba la organización del cuerpo policiaco con estructura y decisión federal para su operación. Por tanto, era un órgano que tenía la función de valorar el *deber ser* de la ciudad y su correcto funcionamiento.

Funcionó durante tres periodos: 1988-1991; 1991-1994; y 1994-1997, como primera, segunda y tercera Asambleas, respectivamente. Para 1997, deja de existir y en su lugar se crea la primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Las tareas de la Asamblea de Representantes contenían un interés particular por prestar servicios públicos; atender el desarrollo urbano; la educación, la salud, la asistencia social; mejorar las vías públicas y establecimientos mercantiles; brindar servicios auxiliares en la administración de la justicia, la seguridad pública, el tránsito o la vialidad; apoyar en la protección civil; establecer zonas de reserva ecológica, vivienda y uso de suelo, entre las principales.

Por tanto, el ámbito temático de sus atribuciones era muy amplio y al mismo tiempo específico. Podía abarcar asuntos de interés general como la estructura policial para la ciudad o bien, limitarse a reglamentar acciones como el uso de suelo. Aunque presentaba la novedad de representar la voluntad ciudadana de la capital como un conjunto de representantes electos popularmente.

El marco de competencia únicamente reglamentario de la Asamblea de Representantes no tenía parangón con algún Congreso Local. Sus facultades eran menores a cualesquiera de otro Estado de la república. Se trataba de una representación que no legislaba, reglamentaba. La diferencia la hacía vulnerable en cuanto a la vigencia, aplicación y efectividad de sus resultados.

Algunos autores consideran que la Asamblea de Representantes tuvo funciones "cuasi" legislativas y su encomienda reglamentaria no terminaba con la producción de normas de carácter general, abstracto e impersonal. Por el contrario, los representantes reconocían el deber de tener contacto directo con sus representados. Al parecer, expresamente estaban obligados a convertirse en gestores de una comunidad. Un espacio más propicio a la gestoría que a la legislación[57].

Desde que se creó la Asamblea de Representantes surgieron controversias sobre los conceptos básicos de cómo gobernar la Ciudad de México y la influencia real de las decisiones de tal órgano. Constituía un buen ejemplo de la gestión pública de servicios, mientras la regencia del Departamento del Distrito Federal definía las políticas a seguir y los programas a instrumentar, sin ser necesaria la opinión de la asamblea.

Sin embargo, fue en la Asamblea de Representantes donde la regencia capitalina tuvo un primer intercambio y diálogo político para retomar los problemas de cómo reconstruir la vida política de la ciudad y la necesidad de retomar la reforma jurídica

[57] Un dato importante es que la Asamblea de Representantes gestionó durante sus 33 meses de funcionamiento, un total de 9, 856 solicitudes ciudadanas, de las cuales, 8, 006 fueron resueltas favorablemente (81%); y el 19% restante, se turnó a las instancias competentes. Ver Trejo Hernández, Raciel (1991) Perfil y Semblanza Política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Asamblea de Representantes, Comisión de Gobierno. Centro Histórico, México.

y administrativa. Un buen trabajo de gestión en pos de las adecuaciones políticas en la ciudad.

A pesar de ello, uno de los obstáculos más grandes fue el Congreso de la Unión como instancia competente para legislar en asuntos de la capital de la república. La negativa del Congreso a formar un órgano local legislativo e independiente, dejó a tal asamblea convertida en un simple "...órgano sólo de expresión ciudadana"[58].

El origen y conformación de la Asamblea de Representantes se da por la elección popular de sus miembros el 6 de julio de 1988, en la que se instituye un cuerpo colegiado de 66 representantes con renovación cada tres años. Las elecciones mostraron resultados donde la presencia del PRI fue preponderante: 24 de 40 curules; mientras 13 fueron para el PAN y tres para el PFCRN[59].

En el siguiente cuadro podemos observar la fuerza del PRI en los escaños, con un total de 34. Esto significó que la votación e integración de comisiones de la Asamblea de Representantes estuvo liderada por el partido en el Gobierno Federal. Lo que no necesariamente significó una pluralidad en su integración:

[58] Barrera, Rocío y González, Daniel, "El sentido del voto en 10 años" en *Revista Asamblea*, No. 14, Segunda Época, noviembre de 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primera Legislatura, pp. 8 a 13.

[59] Cabe recordar que 1988 fue un año con bastante activismo político, dado el ambiente postelectoral caracterizado por la "caída" del sistema electoral y las impugnaciones y movilizaciones políticas de los partidos de oposición en contra del fraude que dio el triunfo al candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional. En 1988 se formó el Frente Democrático Nacional que era un amplio espectro ideológico de partidos como el Partido popular Socialista, el partido Autentico de la Revolución Mexicana, el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y el Partido Mexicano Socialista, quienes tuvieron que repartirse los escaños conforme a los votos obtenidos, e incluso algunos no alcanzaron ninguna representación por el bajo porcentaje de votación.

Partidos Políticos en la Asamblea de Representantes (1988)

Partido	Escaños por Mayoría Relativa	Escaños por Representación Proporcional	Total	Porcentaje
PAN	13	5	18	27.2%
PRI	24	10	34	51.5%
PPS/PFCRN	3		3	4.5%
PPS		3	3	4.5%
PMS		3	3	4.5%
PFCRN		3	3	4.5%
PARM		2	2	3.4%
Total	**40**	**26**	**66**	**100%**

Fuente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal

La presencia de los partidos políticos en la Asamblea de Representantes fue un ejercicio con serios obstáculos. La conformación de las fuerzas al interior de la Asamblea no daba claridad de proyectos afines entre grupos de oposición. Al contrario, existió una fragmentación del FCRN en el que nuevos representantes asumieron su función en forma individualizada. El Partido de la Revolución Democrática, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido del Trabajo, fueron los institutos políticos que sobrevivieron a tales fracturas.

Sin embargo, lo importante aquí es subrayar la presencia y dominio del PRI, que mantuvo su mayoría durante las tres asambleas. El PRI mantuvo su hegemonía lo cual se tradujo en una forma de operación controlada y monopolizada.

El porcentaje de representación de cada uno de los nueve partidos políticos que han tenido espacios en la Asamblea de Representantes colocó al PRI en una posición privilegiada. Tuvo un mayor número de diputados por mayoría relativa y plurinominal. En el siguiente cuadro de porcentajes de representación, la dinámica de las fuerzas puede entenderse en la perspectiva del cambio de fuerzas partidistas que comprende el triunfo del PRD en la primera elección del Jefe de Gobierno y la obtención de la mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa.

Esto es, la correlación y cambio entre Asamblea de Representantes y Asamblea Legislativa[60].

Porcentaje de representación partidista en las primeras tres Asambleas de Representantes y en la primera Asamblea Legislativa

Asamblea de Representantes	PRD %	PRI %	PAN %	PVEM %	PT %	PPS %	PFCRN %	PMS %	PARM %	Coal. %	Tota l %
I		51.52	27.27			4.54	4.54	4.54	3.03	4.54	100
II	10.61	60.61	16.67			3.03	7.57				100
III	15.15	57.58	21.21	3.03	3.03						100
I Asamblea Legislativa	57.58	16.67	16.67	4.54	4.54						100

Fuente: Revista Asamblea, No. 14, Noviembre de 1998, p. 14.

La distribución de fuerzas partidistas en términos porcentuales, permite ver que la asignación de curules al PRI fue mayoritaria en la primera asamblea. Durante la segunda y tercera asambleas, el porcentaje siguió en dominio del PRI pero el PRD y el PAN lograron aumentar porcentajes. De hecho en la tercera, el PRI comienza a perder terreno en el número de representantes.

Finalmente, en la primera Asamblea Legislativa, la fuerza porcentual del PRD domina; mientras el PAN iguala porcentaje con el PRI. El PT, el PARM y el PPS son los partidos con menor fuerza.

Esta diferencia en la integración de las distintas asambleas no puede entenderse fuera del análisis de la reforma política en el Distrito Federal. Esto es, en un marco

[60] El sistema electoral mexicano, considera las modalidades de *mayoría simple* y *representación proporcional*. La primera se conoce por el término inglés *mayority* y supone que hay un ganador cuando alguno de los candidatos ha alcanzado al menos el 50 por ciento más uno de los votos. La segunda, como un sistema que intenta resolver la sobre y subrrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la porción de su fuerza electoral, mediante una fórmula de distribución. *(Ver Valdés Zurita, Leonardo, "Sistemas Electorales y de Partidos", Cuadernos de Difusión de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1995).*

normativo que cambió y un gobierno federal que cedió espacios y facultades distintas a un órgano de representación. Esto es, la creación de la Asamblea Legislativa y el triunfo de un partido de oposición al PRI en la primera elección de Jefe de gobierno del Distrito Federal y primera Asamblea legislativa.

En torno al trabajo parlamentario, la Asamblea de Representantes llevó a cabo la aprobación de reglamentos sobre el gobierno interior de la propia asamblea; reglamentos de tránsito; para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos; para el servicio de limpia, agua y drenaje; para la atención de minusválidos; para reclusorios y centros de readaptación social; protección civil; trasporte urbano de carga; protección de los no fumadores y estacionamientos públicos del Distrito Federal.

Como se puede observar, fue relevante su trabajo en la elaboración de reglamentos y en la gestión de los principales servicios de la ciudad. Su actividad en el pleno, mediante el análisis y debate de asuntos urbanos, estuvo en su agenda de trabajo, que se manifestó también en los acuerdos y dictámenes aprobados.

Además, la Asamblea de Representantes creó comisiones y comités encargados de asuntos editoriales; atención ciudadana, promoción y participación ciudadana y administración. A su vez, se reglamentó la comparecencia de los Delegados Políticos del entonces Departamento del Distrito Federal.

Estos reglamentos, acuerdo o dictámenes muestran la importancia del papel de la Asamblea de Representantes en la toma de decisiones públicas y aplicación de normatividades en el ámbito de la Ciudad de México. Esto le dio una credibilidad como espacio ciudadano de atención a problemas. Un espacio donde la gestión y la elaboración de políticas coincidieron.

Puede decirse que fue el antecedente de aquellas discusiones sobre la reforma política en torno a la asignación de facultades legislativas. Se trataba de regular su actividad y validar su autenticidad como generadora de leyes locales.

Pero el trabajo de la Asamblea de Representantes no sólo se limitó a la reglamentación. También existió el consenso partidista para la creación de prácticas que después se retomarían como tradición en el órgano. Nos referimos a encuentros con regentes de la Ciudad de México o secretarios de Estado, para el desahogo de temas referentes a la contaminación ambiental, la vivienda o la deuda externa y su impacto en la ciudad[61].

Durante los primeros años de su existencia, la Asamblea de Representantes sirvió de foro para los debates de la reforma política. Las comparecencias de los regentes exigieron compromisos o no con las demandas de la oposición partidista. Iniciándose un periodo en el que el peso del Congreso de la Unión será fundamental para postergar los cambios demandados[62].

Esto es, la Cámara de Diputados es recuperada en 1991 por el PRI. La oposición pierde fuerza parlamentaria y la Asamblea de Representantes sigue en manos de una mayoría del PRI. Esta relación limita la posibilidad de dotar de carácter de Congreso Local a la Asamblea y no permite que se desahogue el debate en torno al Estado 32.

En ese momento, el regente continuaba siendo parte fundamental del sistema central y federal y todavía vinculado fuertemente a la decisión del Presidente de la República. El regente argumentaba: "... hacer de toda la zona metropolitana una

[61] Arroyo Flores, Ma. Alejandra "Una Década de Encuentros en la Tribuna Parlamentaria" en Revista *Asamblea* No. 12, Segunda Época, septiembre de 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primera Legislatura, pp. 20 a 24.

sola unidad administrativa sería un exceso centralizador y un conflicto de soberanías en la región con el resto de la federación"[63].

Para 1993, dentro de la Asamblea de Representantes surgen fuertes grupos opositores y propuestas que rebasan el ámbito del órgano de representación. Representantes organizados convocan, en coordinación con grupos sociales, intelectuales, académicos y sociedad civil, el plebiscito del 21 de marzo. Sus efectos se ven reflejados aunque de forma parcial en la transformación política del Distrito Federal y del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal[64].

El 5 de julio de 1993 fue enviada al Congreso de la Unión, la reforma constitucional que sería aprobada el 25 de octubre de 1993. El gobierno del Distrito Federal ya no se depositaba exclusivamente en el Presidente de la República, sino en los poderes de la Unión que lo ejercerían por sí y a través de los órganos locales de gobierno: la Asamblea, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Como ya se expuso, el legislativo federal conservaba la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno y las leyes relativas a la capital en las materias conferidas a la Asamblea. La Asamblea de Representantes se encargaría de expedir su ley orgánica, aprobar el presupuesto e egresos del Distrito Federal, la ley de ingresos, revisar la cuenta pública del año anterior y expedir las leyes orgánicas de los tribunales de Justicia del Distrito Federal y del Tribunal de los Contencioso Administrativo.

---

[62] Por ejemplo, en abril de 1989, el regente Manuel Camacho Solís ante la Asamblea de Representantes, se niega a crear el Estado 32 o poderes locales.
[63] Idem
[64] Cfr. Reforma política en el Distrito Federal

Para la comparecencia del 17 de septiembre de 1995, del regente en turno, la Asamblea de Representantes había aprobado 11 iniciativas, entre ellas, la Ley de Participación Ciudadana. Fue la última ocasión en que el PRI hizo valer su mayoría en la asamblea.

El 17 de septiembre de 1996 se realizó la segunda comparecencia del último regente de la Ciudad de México, Oscar Espinosa Villarreal. Acababa de aprobarse otra reforma política en cuya parte medular se estableció la elección del Jefe de Gobierno por votación universal, libre, directa y secreta; elección indirecta de los delegados, a través de propuestas del jefe de gobierno con aprobación de las dos terceras partes de la Asamblea, y directa a partir del año 2000. Con esta última reforma, la Asamblea de Representantes cedía su lugar a una nueva. Una Asamblea con facultades legislativas en materia electoral, civil y penal[65].

En suma, la Asamblea de Representantes realizó trabajos sobre temas relevantes para la ciudad. Se encargó de abrir espacios para la atención ciudadana y se preocupó por avanzar en el terreno de la Reforma política en marcha. También supo adecuarse a los tiempos y exigir la rendición de cuentas a los regentes, inaugurando prácticas parlamentarias que a la fecha se conservan.

Lo relevante es que su carácter de representación popular dio un giro fundamental. De gestores de demandas, los representantes se transformaron generadores de leyes. Conservando así, su carácter de gestión pero en el plano de la emisión de leyes.

En cuanto a la relación con al ciudadanía, la Asamblea Legislativa tuvo que rescatar su carácter de intermediario y continuar con la gestión. Una gestión que

[65] El último regente de la Ciudad de México compareció el 17 de septiembre de 1997 y aseguró que el "fantasma de la ingobernabilidad, que muchos temieron, había desaparecido". El escenario cambió: 38 de los 40 escaños de mayoría relativa fueron ganados por el PRD; dos del PAN. (ídem)

aparece en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal como un compromiso realizable mediante instrumentos de consulta pública. El reto de la Asamblea Legislativa en todo caso, estribó en la posibilidad de que la gestión fuese un vehículo para abatir limitaciones como congreso local. La forma fue la aprobación y aplicación de medidas jurídicas específicas y con impactos territoriales concretos.

Al parecer, los límites que pesan sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal no son inevitables. La posibilidad que tuvo la Asamblea de Representantes para transformase a la luz de la reforma, es un ejemplo de cómo paulatinamente los legisladores locales han ido ganando espacios. Los partidos políticos también han consolidado propuestas y el Estado y el presidencialismo se han transformado ante la creciente participación ciudadana local.

CAPITULO II

EL PODER LEGISLATIVO EN EL DISTRITO FEDERAL

En este capitulo se introducirán algunos conceptos clave para explicar el papel del poder legislativo en México, con un enfoque Jurídico-Político que nos aproxime al papel, funcionamiento y significado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Como es sabido, el ejercicio del poder político en un sistema republicano está basado en la división de poderes. Una división que busca el equilibrio de los actos políticos. Para nuestro estudio, tendremos que identificar las características de su funcionalidad en nuestro país, y en particular en la Ciudad de México.

Nuestra atención se centrará en el tipo de relación que existe entre el Congreso de la Unión como órgano máximo del poder legislativo en México, y la Asamblea Legislativa como un parlamento local. A su vez, se comentarán algunas reflexiones sobre la democracia representativa y la democracia directa. Una descripción de las ventajas y desventajas de estos tipos de democracia, para comprender los alcances y límites de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Ello nos permitirá entender la correlación entre las leyes que emanan de un Congreso y las propuestas que pudiesen existir en la sociedad civil. Un acercamiento práctico a la relación de los órganos legislativos, sus diputados, funcionamiento y composición partidista y la participación social en los proyectos de ley. Relación que se transforma en un tipo específico de gestión legislativa.

Finalmente, abordaremos la naturaleza, funciones y facultades de la Asamblea Legislativa como un órgano con rasgos similares a un congreso local, pero con ataduras y obstáculos operativos ante el Congreso de la Unión. Todo ello, con el fin

de contar con los antecedentes y explicaciones sobre la naturaleza del poder legislativo en el Distrito Federal.

En suma, comprender el marco acción del poder legislativo y los tipos de vinculación con los intereses sociales, es una forma de entender la relación Estado-sociedad Civil. Asimismo, la reflexión de los tipos de participación y las formas de decisión colectiva, es una manera de entender la definición de política públicas.

Es posible identificar en el trabajo legislativo un conjunto de dimensiones que van desde la estructura organizativa, los acuerdos, prácticas y mecanismos de consenso, hasta la generación de leyes específicas. Por supuesto, se habla también de sesiones de cabildeo o acuerdos entre grupos parlamentarios fuera de las sesiones de Pleno. Así como la presencia e influencia de los grupos de presión. Todas estas dimensiones, nos permiten reflexionar dónde y cuándo aparece la sociedad civil en el trabajo parlamentario.

En el ejercicio del poder se pueden distinguir dos dimensiones: una horizontal y otra vertical. La horizontal se refiere a la división de funciones en el poder público; la vertical, a la forma en que se construye la estructura del poder Estatal. Por tanto, la dimensión horizontal se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se señala que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esta estructura política, herencia del liberalismo, busca limitar la concentración del ejercicio del poder en una sola entidad. Se establece que la legalidad democrática del ejercicio de la *cosa pública* se debe a la elección de *quiénes* lo llevarán a cabo[66].

[66] En el caso del poder Judicial no se estima necesario. Pero se establece una forma de sanción o ratificación a cargo de Asambleas populares para nombrar jueces, magistrados y ministros. Ver

La representación de la sociedad en tales poderes es un atributo de la democracia contemporánea. Pues la democracia establece una relación obligada entre representantes y representados a través del sufragio universal como su fundamento. Por tanto, el ejercicio del poder debe ser legítimo y legal: un poder donde los representantes sean la expresión de la voluntad popular y exista el respeto de los procedimientos legales para su elección.

Esta definición debe ser complementada por consideraciones de corte sociológico. Entre ellas, la existencia de diferencias sociales que dicho sistema de representación *estandariza*; y donde los canales de expresión se convierten en la síntesis de múltiples intereses:

> Las reflexiones en torno a la democracia se inclinan a dar por válido el supuesto de que a una composición disímil de la ciudadanía le debe corresponder un sistema de representación que fomente dos prácticas políticas en estrecho vínculo: por un lado un poder delegado de manera horizontal y, por el otro, que el ensamble institucional permita y canalice de manera eficiente la afluencia de la multiplicidad de intereses que caracterizan a una sociedad plural en una amplio sentido de la palabra[67].

Conceptualmente, el poder legislativo está integrado por representantes de la sociedad elegidos por votación. Esta representación admite cinco distintas variaciones: la cesión de autoridad al representante; la responsabilidad del representante; la representación como espejo o reproducción de una determinada realidad; la evocación simbólica de que el representante es el interés colectivo; y la acción de la representación como el interés de alguien que no puede o no desea actuar personalmente[68].

Trejo Hernández Raciel (1991) *Perfil y Semblanza Política de la asamblea de Representantes del Distrito Federal*. Asamblea de Representantes. Centro Histórico. Comisión de Gobierno.

[67] Meyerberg, Yolanda (1998) "representación y construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, número 2, abril-junio, p. 219.

[68] [68] H. Pit kin, *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, 1967. (Tomado del texto de Béjar A. Luis (1998) Democracia y representación parlamentaria en México

Por tanto, los representantes están autorizados a legislar a nombre de sus representados, con la responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a la ciudadanía.

En las sociedades democráticas contemporáneas, los procesos de representación política se han proyectado hacía la importancia del papel de los órganos representativos de carácter legislativo. Los parlamentos son los lugares donde se manifiesta esta representación.

Un parlamento, ya se dijo, adquiere distintas dimensiones de análisis. Su papel dentro del sistema político, las leyes que elabora, sus miembros y motivaciones, la influencia de ciertos principios partidistas, etc., pero en México, debe mencionarse el histórico predominio del poder ejecutivo en sus decisiones y funcionamiento. Al menos hasta principios de los ochenta.

Se dice que hasta los años setenta, el ámbito representativo fue articulado en tres sentido:

a) Aludía a intereses supraciudadanos, sin relación con ninguna persona en particular, como intereses adscritos al proyecto revolucionario, a la nación o al partido que representaba a la revolución institucionalizada.

b) La acción de representar no significaba actuar en nombre de los votantes como entidades aisladas, sino como miembros de filiales corporativas de agregación de intereses. El Congreso, estructurado bajo una lógica de partido hegemónico, legitimaba la representación a partir de cuotas parlamentarias otorgadas, a partir de una organización vertical, a los tres sectores que constituían el partido: obrero, campesino y popular; y en la que el voto era una señal de lealtad y de disciplina con relación al cuerpo de pertenencia.

c) Los representados no eran concebidos como actores con iniciativa y capacidad de juicio independientes, sino susceptibles de una conducción permanente, bajo una línea política definida por la estructura de autoridad[69].

(notas sobre un proyecto de investigación) en *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 60, número 2, abril junio de 1998. Pp. 289-305)

[69] Meyerberg, Op. Cit., p. 221

Existía el poder legislativo como una expresión lineal de un poder Ejecutivo centralizador y dominante. La autoridad del gobierno para definir el tipo de leyes no se basaba en la coexistencia con la representación. El modelo político ponía de manifiesto que en aspectos formales se cumplía con la representación democrática, pero la autoridad dictaba ordenes que justificaba a nombre de la ciudadanía.

Las dificultades de una representación parlamentaria autónoma mostraron un modelo corporativo de intermediación política. Una relación basada en la preponderancia de las iniciativas presidenciales y un control *clientelar*. Esto es, una relación del gobierno con la población que apoyaba el sistema y tomaba acuerdos con su partido o favorecía una opción política, a partir de una red de complicidades e intercambios que derivaban en beneficios individuales y colectivos[70].

Sin embargo, a partir de los setenta la integración del Congreso de la Unión ha sido más plural. Los partidos políticos de oposición arribaron a posiciones importantes dentro del poder legislativo y se convirtieron en actores fundamentales para el proceso de representación, no sólo teórica, sino prácticamente. Una gradual pluralidad política que ha ido restando fuerza a prácticas clientelares o presidencialistas.

Esto inauguró la posibilidad de que el congreso de la unión debatiera iniciativas verdaderamente legislativas. Durante las dos últimas décadas, se han discutido temas de interés nacional con posiciones distintas y hasta encontradas entre representantes o grupos parlamentarios. Para el caso, hay que mencionar el ejercicio de la aprobación del presupuesto de egresos, una tarea de la cámara de

[70] Tarrés, Ma. Luisa "Demandas democráticas y participación electoral en la Ciudad de México: dos estudios de caso. en *Revista Mexicana de sociología,* Vol. 60, número 4, octubre-diciembre de 1994. Pp. 185-207

Diputados que, al estar dividida en fracciones parlamentarias partidistas, ha generado controversia y choque de intereses[71].

Es importante subrayar que esta renovación y nueva configuración del poder legislativo en México es consecuencia de la reforma del Estado. De la creación de órganos que expresen la voluntad ciudadana y que llenen de contenido las propuestas partidistas y el interés colectivo.

Para el caso de la Ciudad de México, la Asamblea Legislativa es la expresión de un reciente poder legislativo para la ciudad. Establecido y reformado el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa es una especie de *Congreso Local*.

Por tanto, la Asamblea Legislativa tiene capacidad de aprobar leyes y presentar iniciativas. Se ha convertido en una suerte de órgano de equilibrio del Poder Ejecutivo Local. Además de integrarse por diputados electos por votación directa, su función es análoga al esquema presentado para el poder legislativo nacional.

Sin embargo, dentro de las restricciones que presenta está la aprobación de la deuda pública para el Distrito Federal, es decir la imposibilidad de definir el presupuesto con el que actuará el Gobierno del Distrito Federal. Una situación que convierte a los diputados en espectadores de las decisiones que tome la Cámara de Diputados. Constitucionalmente, no existe soberanía, ni carácter de Entidad Federativa para el Distrito Federal[72].

---

[71] Esto ha generado también serios debates jurídicos y políticos sobre interpretaciones que debería hacerse en relación con el veto del Ejecutivo en cuestiones presupuestarias. Ver Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, (1998) "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del Congreso Mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 60, número 9, abril-junio de 1998, pp. 239-263.
[72] Cfr. Capítulo I

Pero también como congreso local, cuenta con criterios de oportunidad para resolver problemas de la Ciudad de México. Muchos de los problemas como servicios, inseguridad, violencia intra familiar y demandas en general, representan un grave problema para la capital, pueden ser resueltos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por ser asuntos de ámbito local.

En el desarrollo del presente trabajo se encontrarán restricciones, limitaciones y controversias entre los congresos nacional y local. Si bien es cierto que jurídicamente existen competencias, el Distrito Federal se encuentra inmerso en esta condición *híbrida*. Una condición que implica nuevamente acepciones sobre su naturaleza como asiento de los poderes, como capital, como ciudad y como Distrito Federal.

Las leyes que se analizarán como estudios de caso llevan consigo problemas de esta índole. Se dudó por parte de algunos grupos parlamentarios, por ejemplo, si la Asamblea Legislativa tenía capacidad para legislar sobre tales temas. Incluso, encontramos que se recurrió al recursos administrativos para impugnar las leyes emitidas, debido a su limitado y restrictivo carácter local.

En tales diferencias y analogías como congresos, la Asamblea Legislativa es un ejemplo inmediato y práctico de una ciudad que arriba en forma tardía y complicada a prácticas democráticas. Ello no implica que su avance se minimice. Al contrario, es a través de la representación que busca el beneficio de la colectividad, pese a la red jurídico-político que la envuelve.

2.1. DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Para entender la naturaleza del Poder Legislativo y sus funciones, es necesario hacer un breve recorrido por algunas consideraciones teóricas importantes sobre

los tipos de democracia. En términos generales, identificar la importancia y trascendencia de la relación entre representantes y representados.

En la posibilidad real de integración de propuestas diversas y plurales en un órgano legislativo y su apertura a escuchar y atender la participación ciudadana, existen aspectos y barreras para su realización que forman parte del funcionamiento mismo de las democracias contemporáneas.

Hemos visto que el Estado de bienestar en los países occidentales tuvo cierta estabilidad política, crecimiento económico y legitimidad parlamentaria. Sin embargo, su paulatina transformación implicó el debate sobre la posición política entre partidos. Los argumentos se basaron en los derechos individuales de los pobladores de un país y se cuestionó el modelo de democracia a seguir toda vez que las garantías sociales se desvanecían. Con ello, se agudizaron las ideologías que se oponían o defendían al sistema liberal tradicional de la democracia:

> Al argumentar a favor de los derechos individuales, junto con una acción cuidadosamente guiada del Estado para proporcionar mayor equidad y justicia para todos, los paladines de una creciente esfera para la dirección del estado allanaron el camino para un programa muy extenso de intervención estatal en la sociedad civil. El problema es que muchos de ellos dijeron relativamente poco acerca de la forma apropiada de acción estatal y, por lo tanto, ayudaron a producir —o al menos así argumentarían algunos— paternalismo, burocracia y jerarquía en y a través de las políticas estatales. Las consecuencias para la dinámica y la naturaleza de la democracia fueron considerables[73].

En este sentido, el conflicto se encontraba en la decisión que debía tomarse para orientar los sistemas políticos hacia una democracia directa o continuar con la democracia legal. Por supuesto, estaba implícita la relación Estado-Sociedad como

[73] Held, David, (1992) *Modelos de Democracia*, alianza editorial, Madrid, p. 269

la posibilidad de reestructurar su encuentro o distanciamiento, su redefinición. El concepto emergente fue la democracia *participativa* o *directa*[74].

En lo que referente a las libertades individuales, término ampliamente discutido por la filosofía y las ciencias políticas, se consideraba la emergencia de una sociedad civil que debía modelar su acción. Esto es, generar mecanismos de integración en la toma de decisiones y en la aplicación de políticas directas. En este sentido, no bastaba la simple propuesta de una sociedad emergente y ávida de participación, era menester reformular los papeles del Estado y de la sociedad misma.

En consecuencia, se enaltecía la presencia de la sociedad civil. Se cuestionaba la imparcialidad del Estado y la ineficiencia de los eventos periódicos electorales. Subyacía en el fondo de la discusión la posibilidad de crear un sistema político legítimo con capacidad de respuesta al desequilibrio, con la apuesta a nuevas formas de participación y decisión:

> Si el Estado no es, por rutina "ni independiente" ni "imparcial" respecto a la sociedad, entonces está claro que los ciudadanos no serán tratados como "libres e iguales". Si "lo público" y "lo privado" están interrelacionados de forma compleja, entonces las elecciones serán siempre mecanismos insuficientes para garantizar la responsabilidad de las fuerzas realmente implicadas en el proceso de "gobierno"[75].

Por tanto, la participación de la sociedad debía darse en forma directa en una suerte de combinación de partidos competitivos fuertes y organizaciones de democracia directa.

La aparente contradicción entre la democracia legal (electoral) y la democracia directa, se daba en un terreno en el que existía consenso por el respeto a

[74] La "democracia directa" es el contra modelo principal de la izquierda a la "democracia legal" de la derecha. Idem, p. 307
[75] Idem, p. 308

instituciones centrales como los partidos políticos, los representantes o las elecciones periódicas. Entonces, la participación directa y el control sobre escenarios inmediatos, tenían que combinar la competencia entre partidos y grupos de interés en las cuestiones gubernamentales, como una forma realista de avanzar en los principios de una democracia directa.

En términos comparativos, los tipos de democracia son la expresión de distintas propuestas políticas y visiones sobre las posibilidades de modificar las relaciones sociales y las formas de poder en una sociedad y un Estado:

Modelo de democracia directa

Principio (s) justificativo (s)	El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una "sociedad participativa", una sociedad que fomente un sentimiento de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno
Características fundamentales	• Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local • Reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados. • Funcionamiento de los "partidos participativos" en la estructura parlamentaria o el congreso. • Mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.
Condiciones generales	• Mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales. • Reducción (erradicación, si fuera posible) en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos. • Un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas. • Reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres, puedan aprovechar la oportunidad de participar.

Nota: el modelo recoge los elementos centrales de la postura de Poulantzas, Macpherson y Pateman[76]

Este esquema de democracia directa, es en cierta forma, un proyecto ambicioso en el que se busca comprometer a ciudadanos y gobierno en la toma de decisiones. Un modelo propicio para países donde la crisis política ha generado pérdida de credibilidad, pues es una apuesta a restar importancia a los mecanismos tradicionales para canalizar las demandas que plantea el sistema social, en buena

[76] Idem, p. 316

parte por la deficiente capacidad de gestión de la administración burocrática para satisfacerlas.

Algunos consideran que la democracia directa, es literal y auténticamente autogobernable. Un tipo de ejercicio que se restringe a grupos de tamaño relativamente pequeños, como una asamblea comunitaria. Por tanto, es imposible pensar en una aplicación más amplia, que abarque a toda la sociedad. Para que la democracia sea directa, esto es que el individuo participe en primera personal en las deliberaciones que le atañen, es necesaria dicha deliberación sin intermediario alguno[77].

El problema del tránsito de la democracia *representativa* a la democracia *directa* es la definición de dónde termina la primera y dónde empieza la segunda. Aquí se inscriben, teóricamente, los instrumentos de consulta pública como el *referéndum* o el *plebiscito*. Ejercicios de la democracia directa que se aplica en la mayor parte de los Estados con democracias representativas y cuyos resultados llegan a polarizar posiciones políticas y a cambiar el rumbo de las políticas públicas.

Pero también hay variaciones de esta relación entre estos dos tipos de democracia. Hay quienes hacen énfasis en las "sedes" de la democracia y argumentan que el problema no es *quién* vota, sino *dónde* vota. Las diferentes sedes de la política permiten una mayor participación de la sociedad en las decisiones de distinta índole. Empero, no todos los lugares en los que actúa la sociedad, por ejemplo las áreas de trabajo, permiten tal participación[78].

---

[77] Estamos asistiendo a la expansión de un proceso de democratización; el flujo del poder no se puede dar mas que en dos sentidos: ascendente y descendente lo que esta ocurriendo es que se amplían la esfera de las relaciones políticas, de las relaciones en las que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales en donde el individuo es tomado en consideración en la diversidad de su status y papeles específicos: como padre, hijo; maestro, estudiante; productor, consumidor; gestor de servicios públicos, usuario; etc., Bobbio, Norberto (1984) *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica. México.
[78] Idem.

En contrapartida, el desplazamiento de los poderes de decisión desde instancias representativas de los ciudadanos a los centros burocráticos de gobierno, se postula como un lugar donde la participación ciudadana puede ser sistemática. En los procesos de decisión administrativa y legislativa, donde se discuten asuntos de interés colectivo, los conceptos vertidos sobre la democracia directa son de utilidad.

La Asamblea Legislativa presenta esa posibilidad de ejercicio. Esto es, la vinculación entre los tipos de democracia que pudiesen combinar formas de intervención de los actores sociales con los legisladores. Entonces, la decisión pública se somete al consenso de una visión más amplia de la sociedad.

Así, la democracia directa es útil para comprender qué alcances tiene un órgano legislativo cuyos miembros, representantes de la voluntad ciudadana, están o no integrados a los intereses de ciertos sectores sociales. Y principalmente, cómo y hasta qué punto pueden influenciar dichos sectores sociales en la elaboración de ordenamientos legales.

La vinculación entre democracia directa y democracia representativa es posible, pese a que los objetivos y medios de cada una sean diferentes. Su combinación es cada vez más necesaria ante la apertura de espacios de representación política y ciudadana novedosos. En el tránsito de la Asamblea de Representantes a la Asamblea Legislativa, se llevaron a cabo prácticas políticas con estas características.

Esto lo podemos corroborar en la actual Asamblea Legislativa que cuenta con una *Comisión de Atención Ciudadana* como un reducto de su origen y operación gestora. Un rasgo de la peculiaridad de la Asamblea que es *representativa* y abre espacios para la participación ciudadana. Desde su creación, la Asamblea Legislativa promovió su vinculación con la ciudadanía.

2.2. EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS EN LA DEMOCRACIA

Debemos volver con los parlamentos una vez que encontramos diferencias y complementariedades entre los tipos de democracias. Pues los parlamentos constituyen un elemento imprescindible para entender hasta que punto los espacios abiertos han sido la expresión concreta de la gestión de leyes.

Esto es, si han adquirido nuevas connotaciones el corporativismo o el clientelismo y las representaciones desvinculadas con la sociedad del poder legislativo de otro tiempo. En otras palabras, si la relación Estado-Sociedad ha mejorado o se ha distanciado.

> Se hace indispensable, en consecuencia, tender un puente entre estos dos enfoques para comprender los vínculos entre una sociedad que reclama su participación en las decisiones que afectan la vida pública y un sistema político que busca legitimarse desarrollando estrategias y ajustes para responder, desde arriba, a estas transformaciones[79].

Este es un problema complejo que está en el centro de nuestro análisis. Sobre todo si las prácticas parlamentarias habían empañado el papel del legislador. En cierta forma, hay que comprobar si la transformación de la legislatura, la integración de nuevos partidos políticos, la creación de un congreso local y las prácticas de una democracia directa, han dado como resultado un régimen de mayor participación social.

En los órganos legislativos radica buena parte de la practica democrática de un país. Son ellos los encargados de la gestión social y política y la búsqueda de soluciones a través del contacto con sus representados. Ese uno de los rasgos de la democracia representativa. La democracia coloca al parlamento al lado de la ciudadanía a la cual representa:

[79] Op. Cit. P. 215

> En su calidad de órgano estatal, este cuerpo (parlamento) interviene en la definición de los *outputs* o políticas a ser puesta en práctica por el ejecutivo. (...) El foco fundamental de sus preocupaciones, empero, se encuentra en el proceso parlamentario por el cual la pluralidad social es reducida al procederse a la formulación de políticas o acciones concretas de gobierno[80].

En otros términos, los órganos legislativos corren el riesgo, al elaborar iniciativas y generar propuesta de acción, de borrar las diferencias entre los distintos sectores sociales. Una paradoja en la que al mismo tiempo se busca el interés colectivo y la práctica focalizada en ciertos grupos sociales.

Esto resulta interesante, pues los órganos legislativos cuentan con instrumentos mediante los cuales pueden acercarse a la opinión de la ciudadanía. Ejemplo de ello, son los mecanismos como el *referéndum*, el *plebiscito* o la *consulta pública*.

Por su parte, la sociedad civil ha participado en la construcción de nuevas relaciones con los órganos legislativos. Ha instrumentado nuevas formas de influir en la toma de decisiones Algunos medios utilizados han sido los siguientes:

a) Las *audiencias publicas* antes de adoptar un proyecto público fundamental, una reglamentación o someter un proyecto de ley al congreso.

b) Promover un *debate público* entre los proyectos en curso de análisis legislativo, por parte de las comisiones parlamentarias.

c) La *iniciativa popular* a través de un determinado número de firmas que apoyan un proyecto de ley o disposición y que obliga a su consideración por parte de los poderes públicos.

d) El *referéndum*, como una forma de participación individual que implica el voto, la manifestación de una opinión o voluntad[81].

---

[80] Béjar A. Luis (1998) Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación) en *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 60, número 2, abril junio de 1998. pp. 289-305.

[81] Cunill, Nuria (1991) *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela. Pp. 15-55.

La participación ciudadana como parte del modelo de democracia directa, encuentra sus formas de realización concreta en estos ejercicios. Sin embargo, sus efectos varían en el sistema político federal o en el parlamento local dada la descentralización de proyectos, iniciativas o gestiones, y a la integración de los miembros de la legislatura.

Es decir, si la acción fundamental de la participación ciudadana es la de elaborar e influir en las decisiones públicas, éstas no pueden darse al margen de dinámicas propias de comunidades o ámbitos específicos. En el caso del Distrito Federal y en particular la Asamblea Legislativa, es importante además considerar este aspecto por la relación entre los poderes federal y local.

Si se contextualiza esta participación ciudadana en el proceso de reforma política del Distrito Federal, se traduce a la influencia que tuvo en la conformación de los órganos legislativos de la Ciudad de México y la respectiva integración de la Cámara de Diputados y Asamblea Legislativa. Por su parte, plantea nuevas relaciones entre organismos y programas.

Estos hechos dieron un significado distinto al papel de los órganos legislativos. La conformación pluripartidista de sus miembros y las capacidades para decidir e influir en el poder ejecutivo, empezaron a presentarse como inéditas. Esta situación dio un giro radical, con la disolución del orden político existente al producirse la perdida del PRI de la primera elección para Jefe de gobierno del Distrito Federal[82].

Pero no es únicamente con la integración plural, el reconocimiento de la participación o el avance de las reformas, e incluso con la creación de un órgano

[82] Tras las elecciones del 6 de julio de 1997 se registraron dos hechos inéditos en la historia política del país: el PRI se convirtió en primera mayoría en la Cámara de Diputados (con 239 asientos) y la instalación de la LVII legislatura estuvo a cargo de los otros cuatro partidos con representación

legislativo local, como se abre la posibilidad de concretar espacios de gestión legislativa. Todo órgano legislativo se integra por Diputados que son electos popularmente. Pero los institutos que los promueven son los Partidos Políticos. A ellos ha competido buena parte de la reforma política. También la conducción, buena o mala, de los trabajos parlamentarios.

La influencia del poder ejecutivo y la falta de experiencia de congresos plurales, además de la falta de credibilidad política inherente en México durante décadas, hizo que los Diputados y en particular de los partidos políticos que los proponen, institutos peculiares:

> "(...) durante mucho tiempo controlados administrativa y legalmente por la maquinaria del antiguo régimen presidencialista. Las fuerzas políticas relevantes comparten una concepción precaria de lo que puede ser la democracia. Los compromisos de los actores en torno al cambio son ambiguos e inestables. (...) La alusión a la debilidad y al resentimiento de los partidos políticos, así como a la poca confianza que la ciudadanía les manifiesta, han sido constantes para el análisis del cambio en México, a esto debe aunarse el limitado alcance de sus demandas[83].

Pero esta condición de los partidos políticos ya se modificó. Vemos que la oferta partidista en México ha presentado dificultades no sólo para consolidarse y consolidar la democracia, sino para elaborar programas basados en las demandas sociales. Eso no les desmerita que sean un conducto de comunicación entre ciudadanos y poderes públicos.

No obstante, las características de los partidos políticos en México en tanto principales actores en el parlamento, crea un ambiente de complejidad en la toma de acuerdos y decisiones. La capacidad parlamentaria de los partidos políticos para discriminar, recoger, ventilar, discutir o integrar demandas ciudadanas y resolver

---

parlamentaria (PAN, PRD, PT, PVEM) quienes articulados en un bloque opositor suman un total de 261 votos. Meyerberg, op. Cit., p. 236

[83] Meyerberg, op. Cit., p. 227

conflictos de intereses presentes en los distintos segmentos de la sociedad, es cada vez más un trabajo exhaustivo y difícil de conseguir[84].

Por su parte, hay que decirlo, la apertura de cuerpos representativos en la esfera de lo público, es una fuente de control y elemento clave de legitimidad política ante la sociedad civil. Es posible identificar si dicha esfera pública está abierta a la influencia de la sociedad civil o no. O bien, si los temas, asuntos y opinión pública debatidos y desarrollados en el recinto legislativo figuran como asuntos política y socialmente relevantes.

De este modo, lo *público civil políticamente orientado* es una nueva dimensión de análisis de las formas de gestión social, enraizada en los procesos de la sociedad civil. Esto se puede hacer si se encuentran los temas comunicativos, culturales, organizativos o reglamentarios, que penetran en forma de políticas del Estado desde la legislatura en turno[85].

La democracia representativa aparece, entonces, como el modelo elegido por la sociedad para avanzar en la dirección y diseño profundo del Estado. Aunque promueva un Estado más institucionalizado a través de los partidos políticos, es también un modelo menos ajeno a los intereses ciudadanos.

Entonces, abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, significaría en todo caso, descentralizar, crear transparencia de los actos públicos y favorecer todas las formas de *cogestión* de los ciudadanos. Activar instrumentos de participación permanentes como el referéndum, e incluso renovar constituciones o

[84] Bejár A. Luis "Democracia y representación parlamentaria en México" (notas sobre un proyecto de investigación) en *Revista mexicana de sociología*, Vol. 60, número 2, abril junio de 1998. p. 304.
[85] Arato Andrew y Jean L. Cohen (1999) "Esfera Pública y Sociedad Civil" en *Metapolítica Revista Trimestral en Teoría y Ciencia Política* No. 9, Vol. 3. Enero-Marzo, p. 39, UAP/Centro de Estudios de Política Comparada. Puebla, México.

sistemas políticos, que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil[86].

En concreto, la sociedad civil puede involucrarse con los órganos parlamentarios para favorecer la elaboración de leyes que permitan y garanticen el diseño de políticas públicas. La consideración y negociación de opiniones y criterios plurales, permite al legislador obtener un panorama más completo sobre las repercusiones de su actuación pública.

El papel de los órganos legislativos debe entenderse como un conjunto de acciones, programas, evaluaciones y análisis de prospectivos, donde la parte central es la representación de intereses ciudadanos. Además de ser instrumento de gobernabilidad del Poder Ejecutivo, es un espacio de gestión, iniciativa y diseño de leyes que soporten políticas institucionales.

Entonces, la gestión parlamentaria debe incorporar requisitos locales específicos. En otras palabras, la participación social tiene la posibilidad de ampliarse en gobiernos locales, incluso a través de sus órganos legislativos. Pues es más sencillo recuperar las demandas localizadas en un ámbito territorial específico.

2.3. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El poder legislativo local y su funcionamiento, son cuestiones recientes en la Ciudad de México. Las atribuciones que le confiere la ley son muy importantes y trascienden de tal manera, que es posible imaginar un poder legislativo local y autónomo de la federación. Sin embargo, nos referiremos a la Asamblea Legislativa

[86] kliksberg, Bernardo (Comp.) (1994) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional,* pp. 17-42. INAP/FCE, México. .

como un caso iniciático en un proceso político cuya inclinación y tendencia va en dicho sentido.

Como ya se mencionó, hacia 1994 el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En dicho documento otorgó facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Sin embargo, salta a la vista que fue hasta 1997 cuando empieza a legislar, propiamente dicho. Esto se debe en parte, al momento de transición política y a los acuerdos entre partidos políticos durante un periodo en que ya estaba funcionando la tercera Asamblea de Representantes (1994-1997). Se buscaba postergar las reformas que otorgaran facultades a un órgano básicamente de gestión social.

En la Asamblea Legislativa, encontramos prácticas reglamentarias desde 1995, por ejemplo, año en el que surge la Ley de Participación Ciudadana. Era un espacio de deliberaciones sobre temas de la Ciudad de México sin perder su carácter general para la toma de decisiones en ámbitos de su competencia y nuevos temas.

La Asamblea Legislativa no sólo se reformó como espacio para legislar, sino como parte del equilibrio de poderes locales en coordinación con el poder Ejecutivo del Distrito Federal. Esto llenó de nuevos significado las tareas de un órgano legislativo local[87].

A partir de diciembre de 1997, su composición partidista, la presencia y dominio de la oposición, cambió radicalmente la correlación de fuerzas en el seno de la Asamblea Legislativa. Lo que se tradujo, también, en una discusión de nuevos asuntos y temas de interés público.

[87] Dicho poder ejecutivo local también presenta características que lo condicionan al ejercicio híbrido con el Poder Ejecutivo Federal.

El partido político que resultó de la fusión de distintas fuerzas opositoras durante 1988, se colocaba al frente de la primera oportunidad histórica para la Ciudad de México, de contar con poderes ejecutivo y legislativo. La fuerza partidista que impulsó, promovió y vio concretados los esfuerzos de la reforma política en el Distrito Federal, estaba a cargo de su nueva administración y de la mayoría en el parlamento.

Lo anterior no es trivial, si se observa que desde su instalación, la Asamblea Legislativa hizo declaraciones sobre proyectos y acuerdos para renovar prácticas legislativas. Encontramos, por ejemplo, su intención de crear "cuerpos ciudadanos de vigilancia y contraloría social para fiscalizar los recursos públicos en el gobierno capitalino, así como mecanismos para ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones como el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la consulta pública"[88].

Como parte de las tareas pendientes, y expresión de esta nueva dinámica o giro legislativo, el pleno de la Asamblea Legislativa aprobó un decreto para reformar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta reforma, llevada a cabo en diciembre de 1997, se destaca lo siguiente:

1. La disposición de que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes Federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial son de carácter local.
2. La designación y remoción del Procurador General de Justicia del Distrito Federal a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal con aprobación del Presidente.
3. La enunciación de las facultades de la Asamblea Legislativa: legislar en las materias de registro público de la propiedad y comercio, civil y penal electoral, y

[88] Existía la autoridad y legitimidad del PRD para proceder de tal manera. Si bien el PRD consiguió la mayoría absoluta, 38 de 40 Distritos electorales, el sistema de representación proporcional hace posible un ajuste de representación, lo cual permitió al PRI, al PAN y al PVEM ocupar en su conjunto 28 asientos, es decir, el 42.4% del total de la Asamblea. *Ver* Revista *Asamblea*, No. 12, Septiembre de 1998, pp. 20 a 24.

designar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con carácter sustituto, en caso de renuncia o falta absoluta por otras causas.

4. Establecimiento de la iniciativa popular,
5. Institución del Plebiscito para consulta ciudadana respecto a decisiones o actos transcendentes para el Distrito Federal.
6. Creación del Instituto electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Distrito Federal, así como la prevención de delitos electorales,
7. Regulación de las características del régimen patrimonial del Distrito Federal.[89]

Con este nuevo marco jurídico para la Ciudad de México, se presentaron avances en las facultades de la Asamblea Legislativa, las posibilidades de ejercicio de un gobierno local basado en decisiones igualmente locales. Pese a las limitaciones y restricciones expuestas en otro apartado[90].

Pero, ¿cuáles fueron las acciones en el ámbito propiamente legislativo, que marcaron la diferencia en las responsabilidades y facultades de este nuevo órgano legislativo local? Encontramos lo siguientes:

1. La expedición de su Ley Orgánica.
2. El examen del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal (aunque no su aprobación).
3. Revisión de la Cuenta pública del año Anterior.
4. Nombramiento del Jefe de Gobierno sustituto, en su caso.
5. Expedición de disposiciones para regir las elecciones locales (sujetándose a las bases del Estatuto).
6. Legislación en materia de planeación del desarrollo urbano (uso de suelo, vivienda, construcciones, vías públicas, etc.)
7. Regulación en la prestación y concesión de servicios públicos (transporte, limpieza, turismo, etc.)

---

[89] También se destacan aspectos como la expedición del régimen federal de responsabilidades a los servidores públicos; la equivalencia de requisitos para el cargo de diputado a la Asamblea con Diputado Federal; la regulación en materias civiles y penales; prestación de servicios privados al gobierno de la ciudad; establecimiento de carrera judicial; facultades del Jefe de Gobierno; entre otras.

[90] Cfr. Apartado *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*

8. Expedición de normas de fomento económico (empleo, comercio, espectáculos, etc.)
9. Expedición de la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.
10. Expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo para el Distrito Federal.
11. Presentación de iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión.[91]

La Asamblea Legislativa, entonces, cambió su papel de órgano de gestión a un parlamento capaz de vigilar, sancionar, expedir y crear un orden jurídico y político distinto para la Ciudad de México[92].

Esta dimensión distinta de funciones implicó que los problemas y soluciones para la Ciudad de México se trasladaran a un nuevo foro de debate político, partidista y jurídico. Representó un espacio donde la tradición política de la forma de hacer leyes en México, impacto y significación pública, fueron relevantes. El traslado del reclamo y la inquietud a las letras y al articulado, sinónimo de *gestión efectiva*[93].

Estas modificaciones al estatuto de gobierno, buscaban que la Asamblea Legislativa se convirtiera en el órgano responsable de llevar a cabo el diseño, elaboración, consulta y aprobación de nuevos ordenamientos jurídicos. Lo interesente, en todo caso, es investigar hasta qué punto sus acciones no sólo tuvieron ese carácter abstracto o legitimador de las políticas públicas, sino que

[91] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 122.*
[92] Un dato interesante es que la Asamblea Legislativa por no desechar su antigua función gestora, crea el Comité de Atención, orientación y Quejas Ciudadanas, e instala 66 módulos de quejas en el Distrito Federal. Las demandas, asesoría, peticiones y soluciones a la ciudadanía, es una tarea que pierde poco a poco prioridad y tiene escasa coordinación.
[93] Sobre la tradición política de la forma de hacer leyes y su significación pública, Véase *Gestión y Cambio institucional* de Antonio Azuela y Emilio Duhau, UAM, 1991.

constituyeron un reto político a corto plazo y consideraron las demandas ciudadanas[94].

Una vez instalada, la Asamblea Legislativa comienza sus trabajos con los primeros acuerdos significativos. Entre otros, invita al último regente de la Ciudad de México para comparecer y ampliar su informe de gobierno, y emite el dictamen por el que se estableció el nuevo nombre oficial de Asamblea Legislativa del Distrito Federal[95].

Además, establece una serie de ordenamientos de carácter interno, como su propia ley orgánica o reglamento, mediante los cuales norma las disposiciones generales y referencias sobre su naturaleza y atribuciones; su instalación, integración, organización y funcionamiento; y regula los procedimientos de deliberación y resolución, así como la organización administrativa.

Por ejemplo, en el reglamento se norma el desarrollo de los trabajos de la Asamblea Legislativa para expedir leyes, sesiones, orden del día, debates, discusiones, comparecencia de funcionarios públicos, votaciones y facultades e integración de los grupos parlamentarios y comisiones. A su vez, les da atribuciones a los Diputados para integrar comisiones, participar en los trabajos, deliberaciones y debates, iniciar leyes y decretos, proponer reformas normativas, intervenir en discusiones y votar en el pleno de la Asamblea[96].

---

[94] Con el término *Gestión Legislativa* nos interesa rescatar la figura de los "hacedores" de la ley, en el contenido extenso del término anglosajón *policy makers*, que incluye la participación de la comunidad en la toma de decisiones y el deber cívico de los representantes populares de cumplir con sus obligaciones jurídicas. En este sentido, ir más allá de la emisión de ordenamientos legitimadores de corto plazo que implica la integración de una cámara de representantes o la mayoría de un grupo parlamentario disputando el poder. (*Véase* Aguilar V., Luis, (comp.) *El Estudio de la Políticas Publicas*, Antología de la Política Pública, Porrúa Editores, 1992

[95] La Comisión de Estudios Legislativo y Prácticas Parlamentarias, llevó a cabo el dictamen por el cual se estableció, por 60 votos en la Asamblea, la definición del número ordinal y nueva denominación oficial: "Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura", o bien, para efectos parlamentarios: "I Asamblea Legislativa del Distrito Federal". (Revista Asamblea, No. 1, p. 5.)

[96] Para sesionar, la Asamblea Legislativa cuenta con dos periodos ordinarios: el primero del 17 de septiembre al 31 de diciembre de cada año; y el segundo del 15 de marzo al 30 de abril.

La Asamblea legislativa cuenta con una mesa directiva cuyo presidente abre y clausura sesiones, adopta decisiones y medidas para organizar el trabajo, elabora consultas a las comisiones o grupos parlamentarios, conduce debates, representa a la asamblea, rubrica acuerdo y lleva el diario de los debates.

Para establecer una distribución de trabajos y nombrar responsables de su ejecución, la Asamblea Legislativa define comisiones y comités, asignados a partir de la especialización y conocimiento de sus miembros sobre determinadas áreas de la problemática urbana o preferencias personales. Los tipos de comisiones pueden ser ordinarios, de investigación, jurisdiccionales y especiales. La máxima comisión y autoridad directriz es la comisión de gobierno[97].

En total, existen 28 comisiones y cuatro comités. Todos los diputados se encuentran inscritos al menos en una de ellas, salvo los coordinadores de las fracciones partidistas que únicamente participan en la comisión de gobierno.

Entre los asuntos o temas de las comisiones se encuentran el abasto y distribución de alimento; la administración del Distrito Federal; la procuración de justicia, la atención a grupos vulnerables; la promoción de la ciencia y la tecnología, los deportes y la recreación; el respeto a los derechos humanos; el desarrollo metropolitano; el desarrollo rural; el desarrollo urbano; la educación y cultura; los estudios legislativos; el fomento económico; la participación ciudadana; la preservación del medio ambiente; la protección civil; la salud y asistencia social; la seguridad pública; turismo; usos y aprovechamiento de bienes; vialidad y tránsito; vigilancia de contaduría de hacienda; vivienda; administración; asuntos editoriales; atención y quejas ciudadanas; y bibliotecas[98].

---

[97] Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

[98] El PRD cuenta con 18 presidencia en las comisiones (56.25%); el PRI y el PAN con seis cada uno (18.75% cada uno); el PT y el PVEM con una, respectivamente (3.12%). En cuanto a las vicepresidencias, el PRD ostenta 21 (67.74%); el PRI con 5 (16.31%); el PAN con 4 (12.09%); el

Las comisiones pueden invitar a sus sesiones de trabajo a personas que por razón de su ocupación, oficio o profesión, posean conocimiento útiles para el mejor cumplimiento de sus tareas. Por supuesto, únicamente aprueban proyectos y votan los diputados miembros de la comisión.

Por último, toda iniciativa de ley es derecho de los Diputados o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Toda iniciativa pasa por la comisión respectiva y ninguna ley puede volverse a discutir si no se aprobó, sino en el siguiente periodo de sesiones. Toda ley se publica en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta del Distrito Federal.

Encontramos también que esta normatividad no sólo permite entender la forma de operar y procedimientos organizacionales de la Asamblea Legislativa, existen además mecanismos específicos para llevar a cabo la *consulta pública*, las *audiencias ciudadanas*, o el *plebiscito*.

Este repaso general al funcionamiento y reglas del juego al interior del recinto legislativo, permite entender la lógica para la elaboración de leyes. El contenido de las prácticas parlamentarias no se entendería sin estos elementos básicos. Al mismo tiempo, algunas prácticas legislativas se montan sobre estos mecanismos para retrazar, adelantar, condicionar o manipular la aprobación o rechazo de algunas leyes. Es parte de la lógica del funcionamiento del poder legislativo.

Este conjunto de factores *operacionales* está en el centro mismo de la gestión legislativa. Omitirlos sería suponer que la relación Estado-sociedad se da por sí misma, sin el contenido mismo de prácticas, intereses, comisiones, fuerzas

PVEM con una (3.235); y el PT ninguna. En cuanto a las secretarías, el PRD cuenta con 20 (67.74%); el PRI con 6 (18.75%); el PAN con 4 (12.50%); el PVEM con 2 (6.25%); y el PT con ninguna. Revista Asamblea, No. 1, octubre de 1997, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa, Primera Legislatura, pp. 45-46

partidistas, votaciones, sesiones extraordinarias, tácticas dilatorias, etc. En consecuencia, una lógica de funcionamiento básico que es preciso reconocer y ajustar a la mirada de nuestros objetivos.

Dentro de su trabajo parlamentario se encuentran dos leyes: la Ley de Instituciones de Asistencia Privada y la Ley de Participación Ciudadana.

Dichas leyes atravesaron rutas diferentes para su elaboración. Desde la integración de comisión a su aprobación, opiniones, consultas, grupos de presión y participación social en general. Cada una con diferentes resultados y consensos al interior de los grupos parlamentarios y con distintas metodologías para buscar la opinión de los sectores de la sociedad civil a la que se dirigían.

Esto se entiende, en principio, por el contenido temático o naturaleza de cada ley. Sin embargo, nos hemos propuesto indagar el proceso que implicó su creación. Esto es, origen, comisiones encargadas, tipos de consulta pública, procesamiento de resultados, opiniones encontradas, grupos parlamentarios, búsqueda de consensos, encuentros o desencuentros, y concreción de una ley con características afines o no a tales consultas.

Se trata de reflexionar sobre la democracia y el poder legislativo local; su papel como órgano deliberativo y emisor de ordenamientos que permitan tener una solución distinta a los problemas de la ciudad. Conocer la realidad de su funcionamiento y prácticas, ante la integración plural y los cambios políticos inéditos en la Ciudad de México.

Se busca, en todo caso, conocer los efectos de una reforma política que ha abierto los espacios de expresión y representación, cuyos objetivos e intereses deben ser valorados en una dimensión sociológica, de gestión y de políticas públicas.

CAPITULO III

LA LEY PARA LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL

En el presente capítulo se analizará la Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Una de las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa que causó controversia entre ciertos sectores de la sociedad al ver afectados sus intereses.

En la motivación de su expedición, aparece la necesidad de modificar los patrones de operación, organización y funcionamiento de las Instituciones de Asistencia Privada. La Junta de Asistencia, órgano máximo de dirección de las Instituciones de Asistencia Privada, debía reestructurar la integración de su consejo directivo; incluir mecanismos de auditoria y vigilancia, y rediseñar sus políticas de atención a grupos vulnerables de la sociedad.

Entre los orígenes de la ley, se encontró la necesidad de transparentar el uso de recursos privados con fines públicos. Una relación que buscaba estrechar la coordinación entre el gobierno del Distrito Federal y la asistencia privada. Entonces, la reforma a la ley debía ser parte de una política pública más racional, de una *racionalidad gubernamental* y *planificada*. La oposición a la ley se basaba en el argumento de que subyacían intereses estatizantes de la asistencia.

La necesidad de reformar la ley entró en el debate y pugna políticos con fuertes intereses de por medio, principalmente económicos y políticos. Sin embargo, el 10 de diciembre de 1998, la Asamblea Legislativa expidió la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, misma que fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de diciembre del mismo año.

El debate se presentó entre distintas asociaciones civiles, partidos políticos y grupos de presión que pretendían mediante distintas estrategias y objetivos para rediseñar la administración de la asistencia privada. Un problema que remite a la conceptualización de las diferencias entre las actividades *públicas* y *privadas* de la asistencia y el tipo de responsabilidad y obligación de los agentes particulares y aquellos cuya tarea es política y de gobierno.

Grupos parlamentarios cuestionaron las facultades de la asamblea Legislativa para legislar en la materia. Una materia de aparente carácter federal, propio de las facultades legislativas de la Cámara de Diputados. En consecuencia, el 12 de enero de 1999, el 33% del total de los 66 miembros de la Asamblea Legislativa demandaron la declaración de inconstitucionalidad e invalidez de la mencionada ley.

Es preciso advertir que para esta investigación, se encontraron serias dificultades para adquirir el soporte documental de las consultas y dada la nula existencia de estudios de gestión legislativa. Sin embargo, se recurrió a la realización de entrevistas a miembros de la Asamblea Legislativa, funcionarios de instituciones de asistencia privada, y se revisó material hemerográfico y archivos de la biblioteca de la Asamblea Legislativa.

Considerar la opinión de los agentes sociales y actores políticos, resulta relevante como complemento de varios documentos consultados. Pues la poca información con que se cuenta en este tipo de estudios, implica la creación de referencias inmediatas que arrojen explicaciones satisfactorias.

Podemos decir, de manera hipotética que la participación social en la modificación de esta ley fue mínima, pues de basó en una lógica de defensa de espacios privados y públicos, enfrentados en una lucha por la administración, el control, la dirección, la planeación y ejecución de la asistencia.

3. ORIGEN DE LA LEY

En principio, es necesario definir algunos conceptos básicos sobre la Asistencia Privada. Describir brevemente el contexto histórico y algunos elementos sobre su importancia en la Ciudad de México. Así, daremos sentido a la discusión de la reforma que se propuso. Es preciso, entonces, fijar los conceptos de *asistencia*, *asistencia social* y *asistencia privada*. Identificar similitudes y diferencias.

En el caso de la *asistencia*, ésta tiene un significado de ayuda o socorro. En sentido más restringido, es la atención profesional sea médica, jurídica o religiosa, etc., a toda persona o grupo de ellas en trance de necesitarla[99].

Por su parte, la *asistencia social* es la provisión de servicios médicos; atención jurídica, educación, bienestar y seguridad a los individuos de una comunidad[100].

Por último, la *asistencia privada* es de carácter esencialmente benéfico y obedece a un impulso filantrópico y humano, y alcanza a todas las personas en estado de necesidad, es decir, constituye en general un acto de caridad[101].

Entonces, la *asistencia privada* consiste en:

1) Actos con fines humanitarios y de asistencia
2) Sin propósitos de lucro
3) No se designan individualmente beneficiarios
4) Se ejecutan con bienes de propiedad privada

---

[99] Enciclopedia Jurídica OMEBA, I, A, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999, p.38.
100 Microsoft ®, Enciclopedia Encarta, 1998.
[101] Enciclopedia Jurídica OMEBA, I, A, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1999, p.38.

Desde un punto de vista jurídico, esto nos lleva a ciertas conclusiones en las que se combinan los tipos de asistencia en cuanto a que contienen, en su definición, elementos similares, al buscar la beneficencia colectiva.

> ¿A qué nos lleva lo anterior? A identificar que tanto la asistencia social como privada persiguen los mismos fines, realizan los mismos actos de carácter y fines humanitarios y filantrópicos sin propósitos de lucro, radicando su única diferencia en que la asistencia privada es prestada por particulares con bienes de propiedad particular. Sin embargo, esta distinción no altera los caracteres esenciales de las actividades de asistencia, pues sólo radica en la *forma* a través de la cual se desarrolla. Más aún, de conformidad con los conceptos vertidos en el derecho positivo mexicano (...) creemos que éste le ha dado al término *asistencia social* una connotación de cuestión pública, como de una actividad cuya responsabilidad es del Estado y es a éste al que corresponde realizar dichas actividades[102].

De esta manera, la asistencia privada sería una derivación de la asistencia en general y forma parte de la asistencia social misma. Para nuestros objetivos, es una definición muy útil, pues sustenta las intenciones de la reforma y la incumbencia de la Asamblea Legislativa en la materia, a partir del tipo de enfoque colectivo que se le dio.

Durante el siglo XIX, en México se dictó el decreto que estableció la Beneficencia Pública. Con ello, hospitales, hospicios, casas de corrección y demás establecimientos quedaron bajo jurisdicción del gobierno Federal[103].

Para ejercer la protección de tales bienes se estableció una Dirección General de Fondo de Beneficencia Pública que dependió del ministerio de la gobernación. De ahí la facultad que se extiende a nuestros días de crear dependencias públicas encargadas de tal actividad.

---

[102] José de Jesús Gudiño Pelayo, Ministro de la SCJN, "Las razones de mi Voto II", Acción de inconstitucionalidad 1/99 Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, Revista *Lex*, México, 1999.

[103] Revista Asamblea. (1998) Historia de la Beneficencia en México. Segunda época, Vol. 12, pp. 26-38. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, comisión de gobierno.

En 1947, cuando se publica la última versión de la Ley de Asistencia Privada, la beneficencia pública y su administración, seguían orientadas entonces por la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Sin embargo, las Instituciones de Asistencia Privada no dejaron de existir por la presencia de instituciones o secretaría encargadas de la asistencia o la beneficencia a los necesitados. En contrapartida, organizaciones particulares continuaron el trabajo de consolidar su presencia y participación.

Entonces, podemos decir que el concepto fue genérico y la *Asistencia Social* se entendió como el conjunto de acciones que organizaciones de la sociedad dirigen para promocionar el apoyo, la integración social y el sano desarrollo de los individuos o grupos de población vulnerable o en situación de riesgo. Un conjunto de la población en condiciones de desventaja, abandono o desprotección física, mental, jurídica o social.

Las acciones de estas organizaciones se dirigen a enfrentar situaciones de urgencia, fortalecer capacidades para resolver necesidades, ejercer derechos y procurar la integración familiar, laboral y social. La asistencia social comprende, entonces, acciones de promoción, previsión, prevención y rehabilitación[104].

De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil que participan en la asistencia social se definen como aquellas asociaciones libres de ciudadanos, que eligen ocuparse en común de la atención a problemas específicos, a favor del desarrollo social y de manera no lucrativa. Pueden optar entre dos figuras jurídicas: la de Instituciones de Asistencia Privada o la Asociación Civil.

[104] artículo 1, Ley de Instituciones de Asistencia Privada

La Asamblea Legislativa encuentra su facultad legislativa en el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo C, que establece que podrá "normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y la *asistencia social*; y la previsión social"[105].

Por tanto, las Instituciones de Asistencia Privada encuentran su estatus legal en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, al ser consideradas como instituciones con carácter de "entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios"[106].

Por otro lado, existen dos tipos de Instituciones de Asistencia Privada. Las *fundaciones*, que cuentan con patrimonio propio que les permite llevar a cabo sus fines asistenciales y que es aportado ya sean en vida o por testamento por sus fundadores; y las *asociaciones*, que desarrollan labores para las cuales se crearon gracias a las aportaciones de sus miembros.

Tales Instituciones de Asistencia Privada se encuentran reguladas por un organismo desconcentrado denominado *Junta de Asistencia*. Este ejerce una dirección y un control sobre actividades a realizar y tiene facultades para aprobar o desaprobar si una organización se convierte en Institución de Asistencia Privada. Su Consejo Directivo se compone de miembros de las propias instituciones y por representantes del gobierno del Distrito Federal.

---

[105] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subrayado nuestro.
[106] Artículo primero de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

Es necesario subrayar que la regulación jurídica de estas acciones de asistencia implica considerar varios factores:

a) La procuración de bienestar a la sociedad a través de medios y formas eficaces de altruismo;
b) El compromiso y la participación de actores sociales privados;
c) La tarea de regulación por parte del gobierno; y
d) El papel legislativo de la Asamblea Legislativa.

La combinación de intereses de estos actores, funcionarios, legisladores y grupos de presión, de tan diversa índole, genera de entrada un conflicto político. La tarea de funcionarios que llevan a cabo actividades de beneficencia *pública* en ámbitos federales, locales o municipales como el caso del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, tiene su contraparte en la asistencia *privada* de particulares organizados en Instituciones de Asistencia Privada o Asociaciones Civiles.

De aquí que la definición de necesidades, prioridades, grupos vulnerables, objetos de interés y prácticas benefactoras, sea una actividad que se hace compleja cuando se requiere coordinar un proyecto que combina espacios públicos y privados, con definiciones legales federales y locales[107].

En el siguiente cuadro, puede observarse el conjunto de los principales actores sociales interesados y participantes en la beneficencia social, que establece la ley y que forma parte fundamental de los debates en la reforma y de los órganos centrales ejecutivos.

[107] DIF, documento "Análisis de Asistencia Social". Biblioteca DIF, 1999. Programa de Desarrollo Social.

El mismo cuadro nos define facultades y disposiciones generales con las que tales actores sociales aparecen en el terreno de la beneficencia. Estas figuras jurídicas serán los que lleven a cabo la justificación, la discusión, consulta y aprobación o desaprobación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, con participación diferenciada según el foro o la instancia que representan o desde la que actúan.

Principales actores sociales y políticos en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada

Asociaciones	Personas morales que por voluntad de particulares se constituyen en tales, y cuyos miembros aportan cuotas periódicas o recaudan donativos para el sostenimiento de la institución.
Fundaciones	Personas morales que se constituyen mediante la afectación de bienes de propiedad privada destinados a la realización de actos de asistencia social.
Patronato	Órgano de administración y representación legal de una institución de asistencia.privada.
Patronos	Personas que integran el órgano de administración y representación legal.d las instituciones de asistencia privada.
Fundadores	Personas que disponen de todos o de parte de sus bienes para crear una o más instituciones asistencia privada.
Asociaciones de auxilio	Instituciones transitorias que se organizan para satisfacer necesidades producidas por epidemias, guerras, terremotos, inundaciones o contingencias económicas.
Junta	Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal
Consejo Directivo	Consejo Directivo de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal.
Presidente	Presidente de la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal
Secretaría	Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal
Código Civil	Código Civil que rija en el Distrito Federal.
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Representantes populares del Distrito Federal con facultades para la reforma de la Ley para las Instituciones de Asistencia Privada.

Fuente: Ley de Instituciones de Asistencia Privada

Uno de los elementos fundamentales para que las instituciones de asistencia privada lleven a cabo acciones de asistencia social, es que éstas se realizan con base en la propiedad particular y recursos públicos. Por lo que su actividad está regulada en todo el país por legislaciones locales y con base en tal principio de libertad de elección por parte de los fundadores.

> En su gran mayoría, las entidades federativas han ejercitado su competencia constitucional para legislar en esta materia y de modo consecuente han emitido leyes que regulan la asistencia privada[108].

Pero subyacen concepciones que dificultan la legislación pese a tal marco jurídico y competencia federal y, bajo el esquema mencionado de la asistencia social y la asistencia privada, con aparente incompatibilidad de intenciones. Un conflicto que se desarrolla en otro terreno más allá del propiamente legal.

Por un lado, la asistencia social se rige bajo la racionalidad compensatoria de cubrir las necesidades de los grupos vulnerables que han sido desplazados de los beneficios sociales, bajo un sistema *público* cuyo entorno es acotado por objetivos específicos y principios de intencionalidad definidos desde el gobierno. Por otro, las Instituciones de Asistencia Privada operan con un sistema *privado* con el que se define a quién serán dados los beneficios, desde una particular estructura de dirección.

Estas posiciones encontradas se agudizan cuando la discusión gira sobre conceptos más extensos como la *intencionalidad individual* y la *intencionalidad colectiva.* Esto es, la definición de personas o grupos, objeto de tal beneficencia, según la perspectiva privada o pública de que se parta[109].

Entonces, la reforma a la ley incluye diferencias de intencionalidades, y lucha o enfrentamiento entre distintas visiones filosóficas de la asistencia. En este caso, una visión del gobierno del Distrito Federal y la representación parlamentara en la Asamblea Legislativa; y otra, en la oposición a la estructura organizativa de la Junta de Asistencia Privada e Instituciones de Asistencia Privada.

---

[108] Op. Cit. "Las razones de mi voto", p. 19

[109] Rafael Mesa Iturbe, Director de Investigación y Desarrollo en Philos, A.C., Filósofo y sociólogo, entrevista, agosto de 2000.

Lo que esta en juego tras la nueva ley es la modificación de la estructura organizativa de la Junta de Asistencia, como un órgano desconcentrado, con ciertos tramos de control por parte del gobierno local. Los impactos van desde su *estructura interna* hasta la redefinición de la *intencionalidad pública*.

Así, la nueva ley propone una suerte de *democratización* de la vida interna de la Junta de Asistencia, a través de mecanismos de votación de sus representantes y definición de su consejo directivo mediante prácticas distintas a las usuales.

En 1997 se encuentran algunas intenciones de reformar la ley, por parte de Diputados del Partido de la Revolución Democrática, a partir de que distintos medios impresos se publicaron reportes sobre la administración irregular de la Junta de Asistencia. Un caso fue la donación de banderas a la Ciudad de México por parte del nacional Monte de Piedad con dinero de donativos[110].Otro caso fue la aplicación incorrecta de recursos internacionales por parte de la Cruz Roja Mexicana, enviados para atender a damnificados del huracán Paulina en México[111]. La contraparte no se hace esperar y representantes de las Instituciones de Asistencia Privada comienzan a adoptar posturas de oposición al proyecto legislativo. Por ejemplo, la propuesta del nombramiento del presidente de dicho

[110] "El Nacional Monte de Piedad ha donado 6 banderas a la Ciudad de México, no al Gobierno del Distrito Federal como extrañamente afirma y cuyo costo ha sido de 548 mil 535 pesos por cada una. Ese costo incluye estructura, motor, pararrayos, instalaciones eléctricas y la bandera". *La jornada*, 6 de noviembre de 1997.

[111] "A mediados de 1997, reportes confidenciales dirigidos a la Directiva de la Cruz Roja Internacional, s mencionaba la grave preocupación de representantes de esta institución en México por el manejo parcializado y progubernamental de la instancia mexicana en el caso de Chiapas y por los indicios de malos manejos en la aplicación de fondos internacionales enviados para atender damnificados del Huracán Paulina y refugiados y pobladores chiapanecos. El escándalo de la Cruz Roja Mexicana no es sino una parte del gran negocio en u algunos vivales han convertido el ejercicio del altruismo, la filantropía y la caridad. Como parte estructural del sistema, las instituciones de ayuda al prójimo, de asistencia social (pública o privada) o de beneficencia pública, han sido penetradas por el cáncer de la corrupción y muchos de sus directivos y operadores son ejemplo del tráfico de influencias, de conflicto de intereses, de caciquismo, de nepotismo y de simple y llana corrupción". La jornada, 28 de septiembre de 1998.

organismo por parte del jefe de gobierno del Distrito Federal a partir de una terna, fue considerada una acción nociva[112].

De hecho, entre los objetivos de esta ley, por parte de la Asamblea Legislativa, están los de democratizar y vigilar la atención a grupos vulnerables, por parte de los servicios proporcionados por las Instituciones de Asistencia Privada, y la fiscalización de recursos y prácticas de auditorias a tales Instituciones. De ahí que el conflicto se trasladase de la Asamblea Legislativa hacia diversos medios de comunicación.

En tal contexto, se observa que la comisión encargada para la reforma de la ley, se vio rebasada por otros grupos de presión y opiniones públicas, que hacen que la Gestión Legislativa se dificulte o se limite al seno de la Asamblea Legislativa y los grupos parlamentarios, que empiezan a tomar posiciones polarizadas.

3.1. LA COMISIÓN LEGISLATIVA

La Ley para las Instituciones de Asistencia Privada se reforma en diciembre de 1998, previo estudio que realiza la *Comisión de Desarrollo Social en la Asamblea Legislativa*. Un trabajo en el que define los motivos, reúne información y sustenta racional y funcionalmente la necesidad de las adecuaciones.

Como en toda comisión de la Asamblea legislativa, ésta se integra por un presidente y representantes de cada uno de los grupos parlamentarios, quienes

[112] "Ya no puede ninguna autoridad nombrar arbitraria libérrimamente al presidente de la Junta, tiene que hacerlo seleccionando de entre la terna que le presenten los vocales electores por la propias Instituciones de Asistencia Privada. Ese procedimiento comparado con el antiguo dedazo, tiende a democratizar el citado nombramiento", señala una misiva dirigida a *astillero*, una cercanísima colaboradora de García Lizama, funcionara ésta, que llegó a su actual silla en la Junta gracias al

deliberan y analizan la factibilidad y las propuestas concretas. La iniciativa de ley se somete al pleno de la Asamblea y finalmente se aprueba o no por votación en el pleno de la misma.

Encontramos desde su instalación, que la asamblea puso énfasis en la solución de problemas relativos a la política social en el Distrito Federal. Entre las primeras inquietudes al respecto están las propuestas de la comisión de *Atención Especial a Grupos Vulnerables* que destaca iniciativas de reforma a dicha ley, desde 1997[113].

Ese mismo año, la Asamblea crea la comisión especial para llevar a cabo el estudio y factibilidad para la reforma en cuestión. Esta comisión, está a cargo de una Diputada del Partido de la Revolución Democrática, y empieza un trabajo parlamentario de debate y posiciones encontradas por la importancia de la ley y los actores involucrados.

Dentro de las motivaciones en los diputados encargados de la comisión, que dieron origen a su instalación encontramos lo siguiente:

> Nosotras consideramos que era una ley que habría que revisar y no solamente la ley, sino, sobre todo, *el funcionamiento de la Junta de Asistencia Privada,* que es lo que nos llamaba más la atención; sobre todo por el comportamiento de las finanzas. A raíz de que llegamos aquí, empezamos a revisar el planteamiento. Después, en nuestras reuniones de fracción, decidimos

dedazo y luego reformó los estatutos de esa Junta, de tal manera que le favorecen para instalar un cacicazgo asistencial en la capital del país". *La jornada*, 6 de noviembre de 1997.

[113] En cierta medida, la inquietud por estos temas, aparece desde diciembre de 1997. El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional propuso la iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3, 4, 6, 8, 12, 14, 16, 18, 19 y 21 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprueba dictámenes de las comisiones de Atención Especial a Grupos Vulnerables, de Salud y Asistencia Social y de Derechos Humanos. Estas comisiones inician la promoción de analizar la problemática. Ver *Asamblea* no. 7, segunda época, abril de 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Primera Legislatura.

> conjuntar propuestas y hacer una iniciativa; una iniciativa que en el proceso fue modificada casi al cincuenta por ciento[114].

La Junta de Asistencia entonces, se presentó como el blanco inicial de la reforma de la ley. La iniciativa se integró por la comisión de la Asamblea Legislativa, la cual apuntó a modificar la organización de la Junta, la participación del Gobierno del Distrito Federal y en particular, la vigilancia de los trabajos que realiza tal dependencia. Entre los aspectos más significativos de la propuesta, se encuentran los siguientes:

1. La forma de integración de la Junta de Asistencia:
a) La conformación de un Consejo Directivo paritario entre Instituciones de Asistencia Privada y gobierno del Distrito Federal.
b) Establecimiento de mecanismos transparentes y democráticos para la elección de los representantes de las Instituciones de Asistencia Privada.
c) Los nombramientos, por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, del presidente de la Junta mediante una o dos ternas propuestas por todo en Consejo Directivo.
d) La no-reelección del presidente de la Junta.
e) El establecimiento de facultades y responsabilidades más precisas para los integrantes del Consejo Directivos a fin de evitar acciones discrecionales.
2. El estimulo de una mayor participación e interlocución de las instituciones de asistencia privada al interior de la Junta.
3. La promoción de una mayor transparencia de la Junta frente a la Instituciones de Asistencia Privada al interior de la Junta.
4. La ratificación de la prohibición de que el gobierno ocupe los bienes de las instituciones.
5. La asignación de nuevas funciones de coordinación de la Junta además de las tareas de vigilancia y asesorías de las instituciones.
6. La redefinición de la Junta como un órgano prestador de servicios y no sólo como órgano de supervisión de las instituciones.
7. La flexibilización de la rendición de los estados financieros de las Instituciones de Asistencia Privada frente a la Junta.
8. La autorización de la intervención de la contraloría del Gobierno del Distrito Federal para vigilar el ejercicio adecuado del presupuesto de la Junta más no de las instituciones.
9. El establecimiento de un techo del 25% para los gastos de administración de la Instituciones de Asistencia Privada.
10. La agilización de los trámites legales para la constitución de una Instituciones de Asistencia Privada.

[114] Entrevista a la diputada Virginia Jaramillo, Presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Marzo 16, 2000. las cursivas son nuestras.

11. La actualización, de acuerdo con la realidad económica del Distrito Federal, de los montos de las multas con que se sanciona a las instituciones que incurren en irregularidades.
12. La definición precisa de lo que entiende por asistencia social y la prohibición de que las Instituciones de Asistencia Privada se dediquen a actividades distintas a las autorizadas[115].

Se proyectaba modificar las acciones de la Junta de Asistencia con facultades para vigilar y controlar a la Instituciones de Asistencia Privada, aprobar estatutos de las propias instituciones y presupuestos anuales; procuración de fondos, actividades y programas de trabajo. En suma, políticas de dirección de tal órgano descentralizado.

Este conjunto de propuestas se encaminan directamente a reformular la relación entre el Gobierno y la Junta de Asistencia. Además de corregir una serie de inconsistencias que la Comisión detectó durante estudios previos, como la duplicidad de padrones de beneficiarios de asistencia, distribución discrecional de recursos y aportaciones; y el conflicto laboral en el Nacional Monte de Piedad, entre otros.

La Comisión consideró entonces que los puntos a debatir estaban no sólo en el marco jurídico que venía regulando las tareas de las Instituciones de Asistencia Privada, sino en el contenido mismo de la ley traducido a prácticas fuera de control gubernamental. Una situación que generó diferencias al interior de los grupos parlamentarios de la comisión:

> Mientras nosotros hablamos de transparencia, ellos (los partidos políticos distintos al PRD) hablan de discrecionalidad. Aunque no se plantea así, el caso de la Junta de Asistencia Privada es el más representativo en este sentido. O sea, si haces asistencia social, aunque lo hagas con recurso privados, si tienes subsidios del gobierno, tienes que dar respuesta, tienes que dar informes y esa es una cultura que tenemos que promover. Si no los quieres dar, pues algo

[115] Exposición de motivos de la Reforma a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Diciembre de 1998. México, Distrito Federal.

> llama la atención. Porque, además, hay otra situación, no solamente por los subsidios, esa es una cosa, la otra es que están atendiendo a la población del Distrito Federal; y la población del Distrito Federal es responsabilidad del gobierno. Entonces, ahí hubo una diferencia de concepciones y sabíamos que nos íbamos a ir solos en la votación, pero la decisión de mi partido fue no dar un paso atrás[116].

La comisión propuso cambios en la disposición de bienes, la transformación de Instituciones de Asistencia Privada, la contabilidad de las mismas; el control de fondos, la integración del Consejo Directivo y la contraloría de la Junta de Asistencia. Encontramos un choque de intereses políticos del gobierno, representantes de la Asamblea Legislativa y actores privados de la Junta de Asistencia:

Observamos cómo se reproduce el problema de la definición de los espacios entre gobierno y sociedad. Un caso típico en los que sus encuentros no corresponden a los intereses comunes y donde la exposición de motivos de la comisión parlamentaria hace una revisión de la necesidad de adecuar la ley en términos políticos y económicos, además de organizacionales, como puede observarse en el siguiente cuadro:

Iniciativa de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada por temas

Tema	Propuesta
Bienes que corresponden a la asistencia privada por disposición testamentaria.	Cuando el testador destine parte de sus bienes o todos a la asistencia privada sin designar ala institución favorecida, corresponderá al Consejo Directivo de la Junta designar, previa opinión de la Secretaria, dicha institución. Los donativos que reciban las instituciones requerirán autorización previa del consejo Directivo de la Junta cuando sean onerosos o condicionales.
Transformación y extinción de las Instituciones de Asistencia Privada	La creación de la figura de "liquidadores" como aquellos encargados de inventariar, declarar la extinción de la institución, presentar informes, vigilar la práctica de la liquidación.
La contabilidad de las instituciones	Los fondos de las instituciones deberán ser depositados en instituciones de crédito. No podrán estar los fondos y documentos en domicilios particulares de patronos, funcionarios, empleados de la institución,

116 Entrevista a la diputada Virginia Jaramillo, Presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Marzo 16, 2000.

Iniciativa de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada por temas (cont.)

Operaciones de las instituciones para obtener fondos	Cuando las instituciones adquieran valores negociables de renta fija, ellos deben estar comprendidos entre los autorizados por la Comisión nacional Bancaria y de Valores para la inversión de empresas de seguros. Las instituciones deber dar aviso a la Junta del monto de la suma invertida de la institución que la garantice, el plazo de vencimiento, los intereses y los demás datos que se consideren esenciales a la operación. Las instituciones podrán enajenar los valores negociables sin necesidad de autorización previa de la Junta, si el precio de la enajenación no es inferior al de la adquisición, siempre u cuando no constituyan el fondo patrimonial prevista en los estatutos de la institución, caso en el cual sólo podrán disponer, sin autorización previa, de sus productos financieros.
Integración del Consejo Directivo	I. Presidente de la Junta II. Titular de la Secretaría de Educación, De salud y desarrollo Social. III. Titular de la Secretaría de Gobierno. IV. Titular de la Secretaría de Finanzas. V. Titular de la Contraloría General del Distrito Federal. VI. Titular del sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia Distrito Federal VII. Cinco Representantes de las Instituciones de Asistencia privada.
La contraloría de la Junta de Asistencia privada	La junta de asistencia privada tendrá un Contralor Interno de carácter permanente, nombrado por la Contraloría General del Distrito Federal que tendrá como principales funciones vigilar el adecuado ejercicio del presupuesto de la Junta y promover el mejoramiento de su gestión. Desarrollará sus funciones conforme a los lineamientos que expida la Contraloría General del Distrito Federal y las demás disposiciones jurídicas aplicables. Para el ejercicio de sus funciones tendrá acceso a todos los documentos y a la información contable y financiera de la junta. Son facultades y obligaciones del Consejo de Vigilancia de la Junta de Asistencia Privada: I. Auditar anualmente los estados financieros de la junta de Asistencia Privada dentro de los primeros cuatro meses del año inmediato posterior. II. Informar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre el resultado de la auditoria anual. III. Poner en conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades y anomalías en el manejo de recursos de la Junta de Asistencia privada. IV. Colaborará con al Junta de asistencia Privada en la realización de sus objetivos en los términos que lo solicite su consejo[117]: .

Fuente: Virginia Jaramillo Flores y Sara Lygeia Murúa Hernández, Diputadas a la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, exposición de motivos, iniciativa de Ley para las Instituciones de Asistencia Privada. México, Distrito Federal, 1998.

[117] Hemos seleccionado únicamente la comparación entre la anterior y la actual ley. Ésta última, constituye a resumidas cuentas, la propuesta Jaramillo/Murua, Presidentes de la Comisión para la Ley para las Instituciones de Asistencia Privada de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cabe destacar en la propuesta de la Comisión, el intento por fortalecer la *fiscalización* y la *auditoria*, en el funcionamiento de la Junta de Asistencia. Esto, mediante la creación de un "Departamento de Contraloría Interno" de carácter permanente, dependiente de la Contraloría general del Distrito Federal.

Se pretende, a su vez, afinar las normas relacionadas con la operación de las Instituciones de Asistencia Privada en términos jurídicos y técnicos para reducir su carga administrativa como los requisitos para ser patrono, presidente, secretario ejecutivo o miembro del Consejo Directivo. Y finalmente, algo que llama la atención es el énfasis en el carácter colectivo o de persona moral del patronato de cada institución de Asistencia Privada que representa y administra a la institución y no los patronos en lo individual.

> El problema se da en torno a lo que se considera el *principio de organización*, más que a una cuestión de voluntades. La asistencia privada nace de una libre decisión del fundador de la institución —tal es el caso de las fundaciones para la protección de animales—. A diferencia de la asistencia pública, en la que rigen principios de racionalidad instrumental. La nueva ley parte de una visión weberiana. De la consideración de la resolución de los problemas de desarrollo social, a través de una acción social por excelencia. Esto es, se buscó orientar la asistencia bajo conceptos de racionalidad en consecución de la previsión, la promoción, la protección, la prevención y la rehabilitación[118].

En resumen, este proyecto es el que prosperó en la Asamblea Legislativa y modificó la Ley para las Instituciones de Asistencia Privada. Es un asunto que también a traviesa por el programa de gobierno que del Distrito Federal que se instrumentó para mejorar la calidad de vida de los grupos desprotegidos.

Al interior de la propia comisión se presentaron una serie de oposiciones a la iniciativa de ley. Estas oposiciones se dieron entre los principales partidos políticos

[118] Rafael Mesa Iturbe, Director de Investigación y Desarrollo en Philos, A.C., Filósofo y sociólogo, entrevista, agosto de 2000.

representados ante la Asamblea Legislativa, y partieron principalmente, de diferentes concepciones de altruismo o filantropía.

3.2. EL DEBATE PARLAMENTARIO

En general, los partidos políticos distintos al PRD y con representación parlamentaria en la Asamblea Legislativa, estuvieron en desacuerdo con la iniciativa de ley. De hecho, las tres principales fuerzas políticas a su interior fueron las que presentaron posiciones más encontradas, es decir, PAN, PRI y PRD.

Entre las principales razones del desencuentro, están nuevamente las distintas concepciones sobre la asistencia social. El Partido Acción Nacional consideró que la ley estaba incompleta y que pretendía volver a un esquema de *estatización*. Por parte del PRI, basaba su posición en no permitir que el gobierno del Distrito Federal definiera un consejo paritario, pues prefería la mayoría del consejo integrado por Instituciones de Asistencia Privada.

De tal manera que al agudizarse las posiciones encontradas y no existir acuerdos entre los partidos de la Asamblea Legislativa, la propuesta se aprobó por mayoría en la votación del pleno, en sí, la mayoría del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática.

En la revisión que se hizo de las posiciones partidistas, se observó que únicamente se presentaron propuestas concretas por parte del Partido Verde Ecologista de México, del diputado independiente Alejandro Díaz-Durán y del Partido de la Revolución Democrática[119].

[119] Aunque no las únicas, si son las posiciones documentadas que encontramos. El desacuerdo de la comisión con el PAN y el PRI se observa por la consulta de otras fuentes que más adelante se

En el caso del Partido Verde, su propuesta parlamentaria estaba enfocada hacia una reforma que incluyera la modificación a la naturaleza y estructura del Distrito Federal. En cierta forma, la asignación de nuevas facultades a la Asamblea Legislativa. Lo denominó un nuevo *orden convencional*[120].

Una posición que asume que debe existir un cambio cualitativo en la estructura del Distrito Federal, pese a las limitaciones jurídicas y naturaleza de dependencia con los poderes federales, que sujetan al Distrito Federal a un centralismo de la Federación; mediante el cual, iniciativas de sobre estos temas deberían tener una trascendencia nacional y no sólo local.

El PVEM hace una breve reseña de la importancia histórica de las Instituciones de Asistencia Privada y la cantidad de recursos para su operación en el Distrito Federal. De aquí que se expone la necesidad de renovar una ley que fue emitida en 1943 y que ha pasado por cambios importantes. El marco más adecuado para regular este tipo de instituciones es el que presenta la Asamblea Legislativa y la participación del gobierno del Distrito Federal.

> La asistencia privada, fundamentalmente en los diez últimos años, ha cobrado una extraordinaria importancia. Desde 1997, se destinaron millones de pesos provenientes del sector privado a diversas actividades humanitarias a favor de los niños, adolescentes y ancianos en áreas como la educación, salud, apoyo a microempresas, promoción y defensa de los derechos humanos, protección a la ecología y desarrollo social, entre otras, así, las Instituciones de Asistencia Privada en el Distrito Federal cuentan con más de 650 establecimientos, de entre ellos, más de 80 centros se dedican a la atención del anciano, como casas hogar, centros de día y talleres; existen 15 hospitales generales y de especialidades; 117 casas hogar para niños con y sin discapacidad; y más de 200 establecimientos están abocados al área educativa[121].

---

expondrán. Además, muchos debates se dieron pero a partir de la aprobación de la ley, no en su elaboración.

[120] "Iniciativa de Ley de Instituciones de Asistencia Privada y Desarrollo Social Privado del Distrito Federal ". Sara Castellanos Cortés, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. México, Distrito Federal, 5 de noviembre de 1998. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México.

[121] Idem. p. 11.

El Partido Verde también resalta las cuestiones sobre la problemática que ha venido presentando el manejo de las instituciones. Esto es, la administración en términos de ingresos y egresos y la conformación de la Junta de Instituciones de Asistencia Privada.

De esta manera, la propuesta pevemista es la reforma integral al marco jurídico de las instituciones de asistencia, que permitan solventar en forma adecuada, básicamente las siguientes cuestiones:

a) La precisión de que se trata de una norma aplicable en el ámbito del Distrito Federal: la intervención del Gobierno del Distrito Federal, con las nuevas características que presenta *constitucionalmente*, en una fortalecida vigilancia y cuidado de la constitución y administración de las instituciones;
b) La necesidad de agilizar los trámites ante la ahora propuesta de la Junta de Instituciones de Asistencia y de Desarrollo Social Privadas del Distrito Federal;
c) Alentar la participación de la sociedad en su conjunto, en la creación consolidación y desarrollo de las instituciones de asistencia privada.

En la propuesta se observa no una reforma a la norma, sino de una *regulación* a las instituciones que prestan la asistencia social y al órgano de gobierno que las vigila. Esto es, se trata de una adecuación de la ley, con matices de mecanismos de control y vigilancia gubernamentales, lo que implica el diseño de un nuevo organigrama y conformación de las instituciones, en las que veremos una notable participación e integración de instituciones públicas.

Asimismo, el Partido Verde Ecologista de México asume que en el diseño de las iniciativas de creación de Instituciones de Asistencia Privada, esto es, las fundaciones y asociaciones, participan los actores directos, por tanto las mismas "nacen a iniciativa de los particulares para colaborar con el gobierno". Entonces,

elabora una crítica a la idea que el gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de velar por el bienestar de los grupos vulnerables[122].

Propuesta del Partido Verde Ecologista de México

Ley de Instituciones de Asistencia Privada	
Un presidente	elegido por todas las Instituciones de Asistencia Privada mediante el voto universal, secreto y directo emitido en asamblea general, convocada por la propia Junta y el resultado se dé a conocer al Jefe de gobierno del Distrito Federal para que expida el nombramiento respectivo
Cinco vocales del sector público, cuatro de ámbito local y uno federal	El federal, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en atención a la exención de impuestos federales y la autorización para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta de la que gozan las instituciones privadas.
Ocho vocales representantes de las Instituciones de Asistencia Privada	En atención de reconocer la fuerza y el incremento en el número de instituciones dedicadas a la atención de personas con discapacidad, al fomento de la promoción humana y al desarrollo social de las comunidades.

Fuente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El Partido Verde Ecologista de México elabora una propuesta diferente a la *Comisión*, al subrayar que la elección del presidente de la Junta sea por votación universal, pero convocada por la propia Junta, y al mismo tiempo reduce el papel del Jefe de Gobierno a la expedición del nombramiento, no a la designación por terna propuesta del Consejo.

En el caso del Diputado Rojas Díaz-Durán, diputado independiente en la Asamblea Legislativa, encontramos una propuesta basada en al preocupación por la integración del Patronato de cada Institución de Asistencia Privada; los gastos de administración de las instituciones; el examen mensual de los estados financieros de los patronatos y su remisión trimestral a la Junta de Asistencia[123].

[122] "A pesar de las recurrentes crisis económicas por la que ha transitado el país en las últimas décadas, el Estado Mexicano y en particular el gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de velar por el bienestar de los grupos de mayor vulnerabilidad como son: menores, ancianos, minusválidos y personas carentes de recursos socioeconómicos, de conformidad a lo manifestado en el Programa General de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal 1998-2000". Idem

[123] Propuesta de reformas a la Ley para las Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal. Alejandro Díaz-Durán, Diputado independiente, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México Distrito Federal, 1998.

La estructura de la Junta de Asistencia que propone tiene como base que la persona que presida tal órgano deberá renunciar a cualquier cargo público que en ese momento desempeñe:

Propuesta del Diputado independiente Alejandro Díaz Duran

Ley de Instituciones de Asistencia Privada		
13 vocales	Personas de reconocida honorabilidad, mexicanos por nacimiento, menores de 75 años, y quienes deberán desempeñar sus funciones personalmente. Su cargo es indelegable.	**5 vocales del sector público: del gobierno del Distrito Federal: secretaría de Gobierno; secretaria de educación salud y desarrollo social; secretaría de finanzas; DIF-Distrito Federal, y Secretaria de Hacienda y Crédito Público.** 8 vocales de asistencia pública (deberán ser patronos de alguna de estas): a) Atención a niño y adolescentes; b) Atención al anciano; c) Atención a la salud; d) Atención a personas con discapacidad; e) Asistencia en la educación; f) Atención ala promoción humana; g) Atención al desarrollo social; h) Otra clase de servicios asistenciales.
Consejo de vigilancia	Vigilar el honesto y eficaz manejo de los recursos económicos de la Junta de asistencia Privada.	Un Comisario General (designado por la Asamblea Legislativa a terna propuesta por el Jefe de gobierno); Tres auditores.

Fuente: Asamblea Legislativa del Distrito Federal

El Diputado independiente da un giro a la designación del Presidente de la Junta de Asistencia, por un lado le da un nombre distinto (Comisario General) y sugiere que sea la propia Asamblea Legislativa quien lo designe. Observamos que su propuesta va más allá de la propia reforma y quiere dotar de otras facultades a la Asamblea Legislativa.

Resulta interesante la propuesta, pues deja a un órgano autónomo la decisión de la asignación y neutraliza la decisión que pudiese prevenir de las Instituciones de

Asistencia Privada o del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo, esta propuesta no tuvo gran peso en la elaboración final de la ley. En parte, por la serie de impugnaciones que las Instituciones de Asistencia Privada hicieron sobre la naturaleza y funciones de la Asamblea Legislativa en el tema.

Por su parte, la fracción parlamentaria del PRD, que presidió a su vez la *Comisión*, enuncia entre sus objetivos, el *actualizar* el marco jurídico de las Instituciones de Asistencia Privada y *enriquecerla* con la experiencia de los actores involucrados.

> Existe (....) Una evolución institucional desde la Ley de Beneficencia Privada para el Distrito y Territorios Federales, promulgada en 1899, y la vigente ley de Instituciones de Asistencia Privada. Esta línea de continuidad puede calificarse como edificante, en tanto ha levantado una estructura organizada de promoción y protección social paralela a la labor del Estado en el desarrollo social, no debe interrumpirse ni siquiera bajo el dictado de un sano afán reestructurado. Por el contrario, la presente iniciativa de ley conserva y protege las condiciones que han permitido a las instituciones de asistencia privada desarrollar su labor y propone medidas para mejorar dichas condiciones, por ejemplo, incorporando como obligación de las juntas de Asistencia Privada la de atender las necesidades de las instituciones de asistencia privada y organizar servicios de asesoría jurídica, fiscal y administrativa, así como organizar actividades para su capacitación profesional, o bien, aligerando cargas administrativas excesivas que están previstas en el ordenamiento vigente[124].

Llama la atención que la propuesta se basó en la "Consulta Nacional de Asistencia Social" recogida en el proyecto de iniciativa, elaborado por la Comisión de Asistencia Social del Senado de la República. En cierta forma, un ejercicio para conocer las posiciones de los distintos agentes sociales involucrados y sus propuestas específicas.

[124] Virginia Jaramillo Flores y Sara Lygeia Murúa Hernández, Diputadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, exposición de motivos, iniciativa de Ley para las Instituciones de Asistencia Privada. México, Distrito Federal, 1998.

Un proyecto que buscaba recuperar los logros específicos de las reformas constitucionales que dieron otro matiz al nuevo gobierno del Distrito Federal, e igualar la organización y funcionamiento de la Junta de Asistencia con las disposiciones orgánicas homologas del resto de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal[125].

Hasta aquí, las propuestas de los grupos parlamentarios presentan variaciones conceptuales en torno a estructura de la Junta de Asistencia, renovación de facultades de la Asamblea Legislativa y funciones del Gobierno del Distrito Federal. Lo que dio pie a fuertes debates entre los mismos, para la aprobación de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

Una vez aprobada esta ley, por mayoría de la diputación perredista, continuaron los debates y discusiones dentro y fuera de la Asamblea Legislativa. Incluso, distintos medios de comunicación presentaron posiciones de los actores sociales que reflejaban enfrentamientos.

El extremo de tales diferencias entre partidos políticos, llevó al PAN, PRI, PVEM y PT a exigir la nulidad de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada. Estos partidos argumentaron que la Asamblea Legislativa no posee facultades para modificar un ordenamiento de carácter federal, e interpusieron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con tal acción de inconstitucionalidad, los partidos políticos no sólo negaron facultades de la asamblea Legislativa, sino también cuestionaron la naciente y perfectible conformación de un Congreso Local. Un congreso con capacidad para

[125] "En congruencia con la profunda reforma constitucional producto del decreto de fecha 21 de agosto de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto del mismo año. Que transformó la naturaleza jurídica del Distrito Federal en una entidad con autoridades locales distintas

deliberar sobre asuntos de interés general y local. Con ello, desacreditaron los parciales logros de la reforma política en el Distrito Federal.

Los conceptos de invalidez de la ley que presentaron estos partidos políticos, principalmente en el marco de las facultades de la Asamblea Legislativa, pueden resumirse como sigue:

1) Falta de competencia constitucional para legislar en materia de asistencia privada.
2) Falta de competencia constitucional para legislar en materia civil
3) Falta de competencia para abrogar leyes
4) Falta de competencia para declarar en forma legislativa objetos de "utilidad pública"
5) La Ley de Instituciones de Asistencia Privada contiene defectos de origen en atención a que desatendieron formalidades del procedimiento legislativo[126].

Estos supuestos de invalidez fueron resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de la Asamblea Legislativa y dieron validez constitucional a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal. La suprema Corte estableció que la Asamblea Legislativa sí tiene facultades para normar en esa materia, ya que así lo establece la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal[127].

---

del Gobierno federal, se modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el 4 de diciembre de 1997". A manera de *Considerandos. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* p. 3.

[126] Op. Cit. "Las razones de mi voto II", p. 18 y 19.

[127] La respuesta que fue preparada por el área jurídica de ese órgano legislativo, argumenta que dicha norma no es inconstitucional, toda vez que la Junta de Asistencia Privada es un órgano descentralizado y ese cuerpo colegiado tiene facultades para legislar en esa materia. "Corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal". *El Universal,* 25 de enero de 1999.

Estas acciones de los partidos opositores a la propuesta de la mayoría del Partido de Revolución Democrática, generaron un clima de confusión y controversia de intereses que agudizó la comprensión de los objetivos de la ley; la necesidad de su adecuación; la participación y tipo de vinculación con las Instituciones de Asistencia Privada. Pero, principalmente, empañó ante la opinión pública las funciones legítimas de la Asamblea Legislativa.

El líder de la Asamblea Legislativa, por ejemplo, acompañado de las diputadas y líderes de la iniciativa de la reforma, Virginia Jaramillo y Sara Murúa, presentó un Informe en el que argumentó que con base en el artículo 122 de la constitución, la Asamblea Legislativa tiene facultades para legislar en materia de administración pública y asistencia social[128].

Lo relevante en todo caso, es que la lucha parlamentaria y de la defensa de intereses partidistas, desembocó en la negación de facultades de la Asamblea Legislativa. Situación que resalta la inercia de viejos esquemas centralistas y conservadores del poder político, y la gradual adecuación de los legisladores a las nuevas características jurídicas y políticas del Distrito Federal.

Puede decirse que en el debate parlamentario existió una pobreza de encuentros y acuerdos comunes. La deliberación para buscar consensos. Situación que se presentó, pese a que la comisión legislativa buscó y atendió posiciones distintas a la suya, a tal grado de modificar en un cincuenta por ciento de la propuesta original.

Por otro lado, al parecer subyace un conjunto de intereses de sectores específicos de la sociedad o grupos de presión, que no son asumidos abiertamente por las representaciones partidistas. La negación sistemática de posiciones y la

[128] "Las impugnaciones son una especie de rémora del pasado (...) todavía no se acostumbran a que haya una transición en la cual el Distrito Federal vive un proceso de autonomización y que este proceso va asumiendo sus propias facultades" Martí Batres. *Reforma*, 10 de febrero de 1999.

argumentación de intereses de gobierno o intereses de las Instituciones de Asistencia Privada, no permite el diálogo para la búsqueda de soluciones ni aprovecha los espacios para el debate legislativo.

Esto lo encontramos, por ejemplo, en posiciones políticas específicas, como la intención de modificar la ley para dar un control y facultades excesivas al Gobierno del Distrito Federal:

> El sector (Asistencia Privada) era ya reconocido por su trabajo honesto y eficiente. Se partió de una base equivocada de malinformación, de desinformación. Se pensó que estaba trabajando mal y en esa virtud se emitió una ley que controlará más la función de las mismas (instituciones); una ley, en efecto, más intervencionista que ahora va más allá de la estricta vigilancia que le corresponde para querer decir cómo, cuándo y a quién aplicar los recursos de la asistencia privada, que son fondos privados[129].

En estos debates fuera del recinto parlamentario, el presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa defendió la constitucionalidad, las propuestas de la reforma, la nueva participación del Gobierno del Distrito Federal y la definición de la Junta de Asistencia como "un órgano de gobierno destinado a atender a las Instituciones de Asistencia Privada[130].

Pero además, encontramos fuertes enconos en torno a aspectos eminentemente políticos. Tal es el caso de los argumentos en contra de la ley, por considerarla una estratagema para echar de la Junta de Asistencia al presidente de entonces. Se cuestionó que la legislación viera a dicho presidente como un obstáculo para el funcionamiento de las Juntas de Asistencia.

---

[129] Alan De la Torre, patrono presidente del Nacional Monte de Piedad y Miembro de la Asociación Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada. Programa *Nexos* "Ley para regular las Instituciones de Asistencia Privada: la guerra de la filantropía", conducido por Héctor Aguilar Camín y transmitido por televisión mexicana el 22 de abril de 2000. www.nexos.com.mx.

[130] Martí Batres, Presidente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Idem.

La Comisión Legislativa, por su parte, argumentó que el presidente de la Junta de Asistencia, era además, presidente de fideicomisos, promotor de publicaciones, rifas, sorteos y eventos de beneficencia, al amparo de recursos de la Junta de Asistencia y con discrecionalidad preferencial en cuanto a las personas beneficiadas o la integración de comités técnicos para su realización.

> Esto no significa –y hay que precisarlo perfectamente bien—que las Instituciones de Asistencia Privada en general cometen actos irregulares, significa obviamente que cuando tienes un proceso como éste, en el que surge en un lapso corto una buena cantidad de Instituciones de Asistencia Privada y tienes un conjunto de denuncias sobre el manejo que se da desde la Junta de Asistencia, tienes la obligación de atender dicha problemática y, para eso, cuentas con los instrumentos de la ley[131].

Uno de los ejes articuladores de la discusión entre estos actores sociales y legisladores, fue que la ley había dominado ámbitos reducidos estrictamente a la asistencia privada. Una "guerra de la filantropía" que contenía aseveraciones muy fuertes, por parte de diputados de la Asamblea Legislativa, en torno al poder político y económico mismo en la Ciudad de México. En contrapartida, los sectores afectados, veían a un poder local que al parecer pretendía el control de las Instituciones de Asistencia Privada, que no permitía la libertad de acción de fundaciones o asociaciones y que limitaba el ánimo para fomentar la beneficencia.

> Para fomentar, (las Instituciones de Asistencia Privada) de plano no sirve (la Ley de Instituciones de Asistencia Privada). Es una ley que se basó en una especie de toma del poder, que modificó algunas características que son muy importantes, por ejemplo: la ley antes establecía que tenían que informar de sus gastos, de sus presupuestos, y ahora se tiene que autorizar, que es muy diferente. Se hacen una serie de afirmaciones, ya mucho menos graves que como venía, pero de plano no es una ley de aliento a las instituciones ni al trabajo voluntario: no se utilizó la imaginación hacia allá, sino nada más para más vigilancia[132].

---

[131] Idem

[132] Angélica Luna Parra, Diputada del Partido Revolucionario Institucional de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, idem.

Entonces, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal realmente fue una ley que levantó polémica en el escenario del poder político local y en las distintas percepciones de los actores sociales y políticos. Un desacuerdo con la propuesta surgida en el seno de la Asamblea Legislativa, por parte de grupos de presión que pasaron por alto las decisiones de una mayoría de diputados con representación social.

En este tipo de debates encontramos además, el ánimo de desprestigiar las funciones legislativas en el Distrito Federal, la lucha abierta por conservar espacios de decisión y administración de la asistencia privada y la nula aceptación de proyectos que aparecen como nuevas formas de gestión social.

Sin embargo, será necesario acudir ahora a la consulta pública que se realizó. A los mecanismos e instrumentos utilizados para conjuntar propuestas y el sentir de los sectores depositarios de la reforma. Se trata de conocer cuáles fueron los sectores sociales consultados, sus opiniones y reacciones y vincular estos debates con los resultados expresados en la ley.

3.3. LA CONSULTA CIUDADANA

La reforma a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada presenta características particulares. Debe reconocerse que es una expresión de la política del Gobierno del Distrito Federal para controlar y auditar las Instituciones de Asistencia Privada, pero también es una de las funciones legitimas de la Asamblea Legislativa.

Por ello, es importante investigar si el proceso de formulación de la ley incluyó la consulta pública como un instrumento para la búsqueda de consensos y la aprobación de los sectores de la sociedad civil involucrados en esta decisión.

Dentro de la consulta, se mencionó que la propia Cámara de Senadores había realizado una consulta previa en 1997, según informes de la presidenta de la comisión legislativa. No obstante, no se encontraron antecedentes o resultados de dicha consulta.

Como toda iniciativa, la comisión encargada presentó al pleno de la Asamblea la propuesta y dio pie a las primeras discusiones. La ley se valoró en términos de su importancia y trascendencia y se llevaron a cabo reuniones entre grupos parlamentarios y la presidencia de la comisión, para realizar cambios y adecuaciones.

Entonces, las posiciones empezaban a polarizarse y a encontrar rutas de acuerdos, principalmente entre el Partido Verde Ecologista de México y el Partido de la Revolución Democrática.

Por su parte, la *Comisión* hizo una revisión periodística y tuvo acercamientos con actores fundamentales de las Instituciones de Asistencia Privada e integrantes de la Junta de Asistencia para desarrollar los temas y discutir las opciones de una reforma[133].

Al elaborar la exposición de motivos y la presentación de una propuesta en forma, la comisión legislativa tuvo que rehacer el capitulado de la ley, lo que implicó modificar hasta en un cincuenta por ciento su contenido. Esto obedeció a las correcciones que presentaron las representaciones partidistas en el seno de la comisión y a las consultas realizadas.

[133] Entrevista a la diputada Virginia Jaramillo, Presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Marzo 16, 2000.

Encontramos que una de las asociaciones que presentó propuestas concretas por escrito, y en el seno de la comisión de la Asamblea Legislativa, fue la Asociación Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada (AMIAP). Por lo que se revisó su planteamiento y se comparó con el propio de la Comisión[134].

Esta asociación hizo propuestas referentes a temas como la integración del consejo directivo de la Junta de Asistencia y en torno de la contraloría de dicho órgano. Propuso que con la participación de ocho representantes las Instituciones de Asistencia Privada, designado cada uno en los rubros respectivos, se conformaría una Junta de Asistencia más plural y democrática. Al mismo tiempo terminarían con las prácticas centrales y verticales en las decisiones[135].

Además, propuso vigilar el honesto y eficaz manejo de los recursos económicos de la Junta de Asistencia, para ello, constituir un consejo de vigilancia que realizara tales labores. Un consejo de vigilancia integrado por un comisario general, tres auditores y el personal necesario para realizar auditorias periódicas.

Es importante subrayar que dentro de su propuesta de un comisario de vigilancia para la Junta de Asistencia, éste sería designado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados integrantes de la Asamblea Legislativa de una terna que proponga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Una mediada que permitiría la participación abierta de la Asamblea Legislativa y al Gobierno del Distrito Federal en el funcionamiento de dicho órgano desconcentrado. De esta manera, se favorecería la reforma a la ley y se

[134] Comparativo de propuestas ley actual, propuesta Jaramillo/Murua, propuesta AMIAP, propuesta Díaz Durán y propuesta Castellano Cortés. Diputada Jaramillo Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

[135] Los rubros de asistencia son la atención a niños y adolescentes; asistencia en educación; atención a la promoción humana; atención al desarrollo social; y otra clase de servicios asistenciales.

promovería la vinculación del gobierno y el congreso local en la vigilancia permanente de la Junta de Asistencia. En este sentido, su propuesta era de mayor control no sólo en integración de un consejo paritario, sino en la tarea permanente de vinculación entre ámbitos de competencia.

En general la propuesta de la Asociación Mexicana de Instituciones de Asistencia Privada estaba ligada a la propuesta de la comisión legislativa. Sin embargo, en la aprobación final de la ley, tal asociación tuvo que reconsiderar su posición toda vez que los alcances de la ley no fueron los esperados en los rubros de la integración del consejo, elección de representantes y exención de impuestos, entre otros puntos que marginaban los objetivos individuales de las organizaciones[136].

Esto es, la Asociación vio que no se concretaban sus propuestas y no se favorecían sus intereses. Situación matizada y politizada por la lucha en el seno de las Instituciones de Asistencia Privada por el control de la Junta de Asistencia. Al no ver resultados que dieran posibilidad de dirección, decisión y control por parte de la Asociación, la ley no podía rendir dividendos.

No se encontraron más fundaciones o asociaciones que hubieran sido consultadas. La consulta únicamente se hizo en forma parcial y mientras las opiniones fueran favorables al proyecto. Desgraciadamente, no aparece en la exposición de motivos de la comisión, la consideración de elementos un poco más complejo o apegados a formas de organización y funcionamiento de las Instituciones de Asistencia Privada. Los debates entre grupos parlamentarios y grupos sociales dejaron de lado opiniones importantes.

> Pero en realidad no hubo consulta, la ley no se consultó, no se consultó a los destinatarios, no se atendió a las necesidades y realidades de los destinatarios

[136] Rafael Mesa Iturbe, Director de Investigación y Desarrollo en Philos, A.C., Filósofo y sociólogo, entrevista, agosto de 2000.

> de la ley que son las instituciones. (...) De las 400 Instituciones de Asistencia Privada, 164 promovieron juicios de amparo; de esas, la mayoría –no todas— obtuvieron lo que en derecho se llama una suspensión para que no se les aplique la ley[137].

Sin embargo, debe subrayarse que dado el problema de poder por la Junta de Asistencia, la ley se vio envuelta en un torbellino de opiniones y debates, que finalmente fueron resueltos con una aparente rapidez y voto mayoritario del Partido de la Revolución Democrática en la Asamblea Legislativa.

En cierto sentido, esto obedecía a una lucha intensa en contra del gobierno del Distrito Federal por parte de partidos políticos distintos al Partido de la Revolución Democrática. Una oposición a la iniciativa de ley con ánimo democratizador y políticas públicas de anticorrupción por parte del gobierno. Sin embargo, no debe omitirse que ciertas declaraciones en torno a la participación, carecen de base sistemática de elaboración o al menos, no enuncian el tipo, cantidad o método utilizado en la consulta.

> La ley que finalmente se aprobó, recuperó más o menos 110 o 115 artículos y deben tener un conjunto de modificaciones que afectan al 40% de la ley, aproximadamente 50 artículos. La mayoría de estas modificaciones fueron propuestas por miembros de las instituciones de asistencia privada, con los cuales hubo reuniones de muy diverso tipo hasta el mismo día de la aprobación de la ley; hubo reuniones esa vez, hubo reuniones antes[138].

Encontramos que en esta falta de mecanismos poco claros de consulta, subyace la discusión sobre cantidades, grupos, o periodos de consulta, y se observa que se contó con opiniones de los sectores sociales, de alguna u otra manera indefinidos.

Ahora bien, vale recordar que en este tipo de tareas legislativas existe el cabildeo y el acuerdo entre personalidades importantes en la materia o el tema. Y que esos

---

[137] Alan De la Torre, OP. Cit. Programa *Nexos*.
[138] Martí Batres, Op. Cit. Programa *Nexos*

cabildeos no necesariamente se tienen a la vista o aparecen en los diarios de los debates de la Asamblea Legislativa o en cualquier otro documento.

No obstante, puede afirmarse que la consulta no fue propiamente pública o abierta a la ciudadanía. Tampoco puede argumentarse que la materia no lo exigía. O que el tema, que afecta intereses y grupos sociales y económicos importantes, no demandaba un acercamiento más profundo con los actores fundamentales.

En contrapartida, la poca participación desatendió tal demanda. Los argumentos de que "no fue una consulta con esas características (abierta), porque el tema no es de esas características, sino fue a través de los grupos y de los sectores", encierra matices de una política social que, al parecer, debía aprobarse de antemano[139].

Esto no significa que se vulneren los ordenamientos legales o se reformen leyes con fines estrictamente políticos, pero sí que en tal práctica van implícitos intereses partidistas, de gobierno, de poder y control público. Esto aparece en todo gobierno basado en el esquema de división de poderes, pues denota capacidades que pueden ser utilizadas para ciertos fines. Sin embargo, se corre el riesgo de una separación entre el gobierno y la sociedad civil.

Lo importante es que la consulta pública adquiera modalidades, tipos y clasificaciones. Esto es, que adopte formas de ejecución con técnicas específicas. Esto permitirá identificar, por parte del diputado o legislador, las necesidades reales de la sociedad. No es sólo una cuestión de visiones encontradas entre la sociedad y el gobierno, es la posibilidad de rescatar intereses comunes y valorar en su justa dimensión cuáles son los espacios que corresponden a cada cual, mediante su consulta pública.

[139] Entrevista a la diputada Virginia Jaramillo, Presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Marzo 16, 2000.

En cierta medida, esta nimia consulta generó una serie de críticas de los medios de comunicación, asociaciones civiles y comentaristas políticos, que desencadenó la polémica sobre la modalidad de elección del presidente de la Junta de Asistencia. El principal opositor a esta ley fue el anterior presidente de la Junta de Asistencia que encontró la legislación como un acto de imposición y acción de autoritarismo[140].

Derivado de ello y como una expresión directa de inaceptación, cientos de Instituciones de Asistencia Privada se ampararon ante la aplicación de la ley:

> Fue muy curioso, al principio, supusimos que algunas estaban amenazadas de no hablar con nosotros o de no darnos información, pero siempre hay instituciones que tienen otras ideas y, a partir de la aprobación, un bloque de las instituciones no se ampararon —llama la atención que algunas tienen cercanía con la iglesia— y a raíz de eso, muchas instituciones se acercaron para preguntarnos. Porque además, se les formó una idea equivocada de la ley; se planteó públicamente que lo que queríamos era dañar a las instituciones, centralizar el trabajo, y no es ese el planteamiento, nunca fue ese el planteamiento. De hecho, nosotros tuvimos que enfrentar una avalancha publicitaria fuertísima, pero es parte del problema, tal es el caso del Monte de Piedad o el problema de la Cruz Roja[141].

En general se detecta un fraccionamiento entre organizaciones de la sociedad civil. El contacto que la comisión legislativa tuvo con asociaciones fue en cierta manera selectivo. Incluso se tuvo acercamiento con grupos que estaban a favor, como la AMIAP y que después reconsideraron su posición.

---

[140] Se definió la terna para la Junta de Asistencia de acuerdo con la legislación vigente, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene el plazo perentorio para definir la terna, se presentaron 15 propuestas avaladas por grupos asistenciales y una independiente. Sin embargo, grupos como la AMIAP, por su oposición a la legislación vigente, se reservaron su derecho a proponer candidatos. De la terna propuesta Alejandro Ainslie de Font Reaulx actualmente es patrono del Nacional Monte de Piedad y se ha caracterizado por oponerse a la intervención del ex presidente de la Junta de Asistencia, Víctor García Lizama, al interior de la casa de empeño. *Reforma* 22 de enero de 1999.

[141] Entrevista a la diputada Virginia Jaramillo, Presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Marzo 16, 2000.

Por otro lado, la definición de *asistencia* y aplicación en la ley, implicaron un giro en la orientación de actividades y organización de las Instituciones de Asistencia Privada, muchas de las cuales no se enteraron o llanamente no estaban conformes. Lo cual no se traduce a triunfo o derrota de alguna posición política, que pudiese ser el caso, sino en la inadecuada o ausente participación social. La protesta no deja de ser síntoma de desencuentro social.

También puede significar la oposición de sectores poderosos de la sociedad ante la presencia de un órgano legislativo en coordinación con el poder ejecutivo local, que además aborda temas de trascendencia local y nacional.

Es decir, la importancia de justificar y argumentar la aprobación de cierta iniciativa es algo que está presente en las tareas de los diputados de la Asamblea Legislativa. Pero la ausencia de mecanismos de consulta y la mínima consideración de los actores sociales, es parte de un trabajo que debe revisarse y adecuarse.

3.4. LA LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA

Es posible que en medio de tantos intereses, actores, argumentos a favor o en contra, se corra el riesgo de perder de vista los puntos importantes de lo que significó la reforma a la Ley de Instituciones de Asistencia Privada.

Encontramos que los procedimientos modificados fueron en términos de la representación y administración de las Instituciones de Asistencia Privada y todo lo referente a la Junta de Asistencia.

En este sentido, la ley establece la conformación del cuerpo normativo bajo un esquema radicalmente distinto. La ley anterior permitía la división de funciones al interior de la Junta de Asistencia, mientras la nueva ley hace énfasis en cada

apartado como una tarea independiente y sustantiva de la división. Con ello, subraya el control sobre los órganos directivos.

Desde un punto de vista social, la asistencia privada cobra nuevamente importancia y con la reforma, la Asamblea Legislativa pone al descubierto irregularidades y a su vez, propone nuevos mecanismos de control. Con ello, da un giro a la asistencia privada como un asunto de particulares y lo traslada al terreno de los servicios públicos. Esto es, en la Asistencia Social.

Es un hecho que en los últimos años de un Estado abierto al liberalismo económico, las Instituciones de Asistencia Privada han trabajado con esquemas cerrados a toda contraloría seria por parte de autoridades del Distrito Federal. La presencia de un nuevo Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa conlleva a la reflexión sobre los mecanismos de auditoria sobre los recursos financieros que estas actividades generan. Por lo que es un tema que no termina en la presente legislación de la Asamblea Legislativa, sino que suponemos, será analizada en futuras legislaciones.

> La asistencia privada, fundamentalmente en los diez últimos años, ha cobrado una extraordinaria importancia, desde 1997, se destinaron millones de pesos provenientes del sector privado a diversas actividades humanitarias a favor de los niños, adolescentes y ancianos en áreas como la educación, salud, apoyo a microempresas, promoción y defensa de los derechos humanos, protección a la ecología y desarrollo social, entre otras, así, las Instituciones de Asistencia Privada en el Distrito Federal cuentan con más de 650 establecimientos, de entre ellos, más de 80 centros se dedican a la atención del anciano, como casas hogar, centros de día y talleres; existen 15 hospitales generales y de especialidades; 117 casas hogar para niños con y sin discapacidad; y más de 200 establecimientos están abocados al área educativa" [142]

Por supuesto que los efectos de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada serán a largo plazo, toda vez que se resuelvan los amparos constitucionales por parte de

[142] *La jornada*, 6 de noviembre de 1997.

algunas Instituciones de Asistencia Privada. En la medida que tales grupos de presión ven afectada su estructura organizativa y luchan contra nuevos actores políticos, como el propio Gobierno del Distrito Federal o la Asamblea Legislativa, tendrán que dirimir una serie de diferencias y lograr conseguir consensos políticos y públicos sobres la adecuación de la ley y las responsabilidades que competen a los involucrados.

Pero también existe la posibilidad de una nueva reforma beneficie a tales grupos de poder o los traslade a sus antiguas cuotas de concesión pública, en función de los legisladores futuros y la correlación de fuerzas al interior de la Asamblea Legislativa. La Ley de Instituciones de Asistencia Privada irrumpió sobre fuertes intereses económicos en la Junta de Asistencia, la cual tiene reacciones de inconformidad, pues se tocan aspectos muy delicados de poder, intereses económicos y concesiones gubernamentales.

Por otro lado, la existencia de cambios cualitativos en una ley que tiene alcances importantes en el sector privado, es un ejemplo de las posibilidades de realización y gestión de un congreso Local. Pese a las limitaciones y naturaleza jurídica de la Asamblea Legislativa, ésta ha presentando afán y disposición en la aplicación de sus facultades. A su vez, ha buscado introducir cambios en ámbitos que parecían impenetrables en otro momento histórico.

Lo significativo en todo caso, es que la actividad legislativa local está en movimiento, en ejecución. Sin embargo, los defectos de la Asamblea Legislativa en cuanto a las parcialidades y modalidades de consulta, deberán ser analizados a la luz de la correspondencia y acercamiento entre el gobierno y la sociedad. Es un proceso de participación social que nunca antes se había puesto en práctica en el Distrito Federal y que pretende ser innovador en las prácticas parlamentarias locales.

Es importante subrayar que los conflictos en el seno de una comisión legislativa, y las presiones que ésta recibe dentro y fuera del recinto parlamentario, obedecen a cierta manera de ejercer presión social sobre órganos que inevitablemente son resultado de un proceso de cambio democrático.

Esto es, la modalidad que presentan estos grupos de presión y la forma soterrada con que aparecen en medios de comunicación o en las mismas posturas partidistas, puede ser otra forma de entender la participación social. Una participación social no necesariamente esquematizada o planteada como "consulta pública", como algo ideado por el legislador. Es una consecuencia de las tareas de cabildeo y acuerdos de actores sociales con integrantes de una comisión parlamentaria, o su desencuentro.

En el caso de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, al parecer, la comisión legislativa no se limitó al terreno puramente de corte, confección, corrección y contenido de la ley, sino representó el foco de atención y atracción de diferentes opiniones y posturas políticas, y el foro de negociación y acuerdos bajo la influencia de la correlación de fuerzas políticas.

Si en todo caso, la discusión y debates en torno a la factibilidad de la ley y su validez se someten al filtro de apreciaciones valorativas e intereses contrapuestos, es un efecto esperado de la posibilidad de contar con órganos legislativos que se encarguen de regular prácticas sociales. El apoyo de fines políticos particulares o la vinculación entre poderes ejecutivo y legislativo es algo que pudiese ser analizado en otro momento.

Existe un matiz que hace la diferencia en la participación social. En un momento dado, la participación social se ve como un requisito legitimador de las políticas gubernamentales. No se ve como el ejercicio necesario, práctico y justificado para mantener contacto con las demandas sociales. No debería ser una práctica de

vinculación y obligada respuesta y compromiso con el electorado, lo que diera sentido al papel de los legisladores, sino lo que estaría en juego, sería la respuesta medida y mediada, a los problemas del Distrito Federal y sus habitantes.

Por su parte, los partidos políticos como entidades de representación política y particularmente sus diputados electos, deberían aprovechar los espacios de debate y gestión legislativa. Debe existir un trabajo parlamentado más serio en la medida en que se conjuguen propuestas específicas y no ausencias permanentes.

Encontramos cierto parecido con esquemas de trabajo de los representantes populares en la Cámara de Diputados y los de la Asamblea Legislativa, principalmente en propuestas, votaciones, posiciones o desencuentros o tipos de debates o actitudes parlamentarias de grupo o línea de trabajo. Hablaríamos entonces de reproducción de esquemas parlamentarios nacionales en el ámbito local, como un efecto inercial de los legisladores. Lo cual debería modificarse a partir de que se consideren estas reformas como logros y espacios de gestión social.

Esto último, se presenta en las comisiones legislativas, las cuales en un momento dado pudiesen establecer regla y procedimientos sin buscar el consenso o al menos la participación de todos los grupos parlamentarios. No es un asunto de únicamente trasladar la oposición partidista al recinto legislativo y continuar la formulación de políticas públicas. Es la posibilidad de identificar el papel del legislador más allá de intereses partidistas, que corresponda a una generación de leyes más favorables para resolver los problemas del Distrito Federal.

CAPITULO IV
LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Toca el turno, en este capitulo, al análisis de la Ley de Participación Ciudadana como uno de los casos propuestos para estudiar la gestión legislativa y la participación social en la Asamblea Legislativa. Es decir, el proceso general de la elaboración de la ley, como un conjunto acciones y relaciones entre el poder legislativo local y la sociedad. Se trata de rescatar cómo influyó la opinión de la sociedad en la reformulación de dicha ley, y qué mecanismos e instrumentos utilizó la Asamblea Legislativa para recoger y sintetizar tales puntos de vista.

A diferencia de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, la Ley de Participación Ciudadana, encierra una serie de conceptos, motivaciones y características que la hacen particularmente interesante en relación con los objetivos del presente trabajo. De entrada, habría que aclarar algunas singularidades y orientaciones específicas al respecto.

En principio, será necesario vincular ésta ley con la reforma política en el Distrito Federal, pues su creación es resultado de un interés político y social por ampliar el horizonte de participación de los habitantes de la Ciudad de México. Por otro lado, se describirán las formas mediante las cuales los ciudadanos se han organizado y participado en la elección de representantes populares; en la toma de decisiones o en la propia gestión de servicios públicos.

Entonces, se abordará la ley como resultado de la transformación histórica de la participación ciudadana en la Ciudad de México. En este sentido, la ley como síntesis institucional de la efervescencia política por ampliar la participación de la sociedad capitalina en las decisiones y gestión del gobierno del Distrito Federal.

Además, la Ley de Participación Ciudadana como búsqueda de la regulación de la participación ciudadana.

En un primer momento, se describen los antecedentes históricos de la participación ciudadana en la Ciudad de México y se rescatan las principales características de la primera Ley de Participación Ciudadana que promulgó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en 1995.

Después, se exponen los orígenes y motivaciones de la Asamblea Legislativa para reformar la ley de 1995. En consecuencia, los ejercicios de consulta pública puestos en práctica por la Asamblea Legislativa y el gobierno del Distrito Federal para la modificación del ordenamiento. Cabe recordar que esta ley representó un tema central para el gobierno local en la promoción de la más reciente reforma política del Distrito Federal[143].

En otro apartado, se estudia el papel de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa como eje articulador de propuestas, debates e iniciativas. Esta comisión jugó un papel muy importante en la consecución propuestas partidistas, gestión legislativa y síntesis de los resultados de consultas ciudadanas.

En el ámbito de los debates entre grupos parlamentarios, se describen las posiciones políticas que generaron conflictos en la Asamblea Legislativa, y las acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como formas de conflicto y desacuerdo entre diputados de fracciones distintas. Además, se vierten opiniones de integrantes de la comisión legislativa, funcionarios de gobierno del Distrito Federal y participantes en las consultas públicas para reformar la ley.

[143] Cfr. Capitulo Reforma del Estado

Finalmente, se hará un balance de lo que propone la ley, sus limitaciones y problemas; y reflexionar sobre la posibilidad real de ejecución de un ejercicio jurídico para regular la participación ciudadana en la Ciudad de México.

Ahora bien, es conveniente adelantar algunas cuestiones centrales. La primera se refiere a la importancia de una ley que en el nombre encierra el interés por hacer de la participación de la ciudadanía, una delegación que solucione problemas en colonias, barrios o unidades habitacionales, con acciones netamente elaboradas por sus propios habitantes.

Otro punto se refiere al conjunto social a considerar en la institucionalización de la participación ciudadana. Esto es, que la ley abarca todos los sectores de la sociedad civil al tratar unidades de análisis territoriales y no sectores sociales. Es una ley que parte de la crítica hacia los modelos de participación que desde principios del siglo XX se gestaron en la Ciudad de México, e incluye conceptos y ejercicios de democracia directa.

Una tercera cuestión central es que, si bien es cierto que su creación en 1995 correspondió a la Asamblea de Representantes, no significa que la orientación y objetivos fuesen los mismos en la Asamblea Legislativa. Existe la obligación en el presente estudio, de retomar la ley en el nuevo órgano legislativo sin dejar de lado lo hecho por la anterior asamblea, e indagar si la gestión legislativa dejó en el tintero proyectos u opiniones sociales diferentes a la ley resultante.

Por último, la Ley de Participación Ciudadana atravesó por una gestión legislativa basada en una amplia y difundida consulta pública, con distintas vertientes. Dicha consulta fue ejecutada paralela e independientemente, por la Asamblea Legislativa y el gobierno del Distrito Federal. No obstante, los resultados de tales ejercicios de opinión pública y aplicación de instrumentos para identificar intereses colectivos, fueron poco significativos para la reformulación de la ley. El interés manifiesto por

una ley sobre participación, no necesariamente concluyó en un trabajo de síntesis de propuestas, pese a que se presentó la oportunidad para su ejecución.

El cruce de intereses, proyectos, actores y la avalancha de foros de discusión y análisis, sirvieron para que la ley únicamente encontrara su legitimo soporte legislativo y político. Pero no presentó coherencia en cuanto a los intereses y fórmulas propuestas por la sociedad civil consultada.

Además de ser una de las leyes abierta a la opinión de los más diversos sectores sociales, y pese al trabajo organizado específicamente para ello, la ley resultó más *formal* que *funcional.* Prueba de ello, fue su impacto social y ejecución durante 1999 y 2000, donde la ciudadanía no confió (absteniendo su voto) en la creación de Comités Vecinales y una vez creados éstos no llevaron a cabo tareas trascendentes.

Sin embargo, es un caso que permite reflexionar sobre la necesidad o suficiencia del acercamiento entre sociedad y órganos legislativo, sus formas y consecuencias. Es decir, no tratar únicamente la explicación de las deficiencias de la ley, sus magros resultados como ejercicio o la lucha de intereses partidistas en juego, sino también analizar cómo se aprovecharían mejor los instrumentos de consulta, discusión de las leyes, y acercamientos que devengan en mejores leyes para los habitantes de la Ciudad de México.

4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

La Ley de Participación Ciudadana fue aprobada por la Asamblea Legislativa en noviembre de 1998. Una ley que propuso la integración de Comités Vecinales como espacios clave de representación para los habitantes de la Ciudad de México. Tales comités permitirían la integración de un grupo de ciudadanos

elegidos por votación directa, encargados del diseño, práctica y control de la gestión pública y aplicación de políticas públicas específicas del gobierno del Distrito Federal.

La ley conserva el nombre de su antecesora, la Ley de Participación Ciudadana de 1995, aprobada por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Pero tiene diferencias en el proceso de elaboración, contenido y contexto histórico. Principalmente, porque su promoción formaba parte de una propuesta de reforma política del gobierno del Distrito Federal.

La reforma política hacia 1997, había logrado integrar una nueva asamblea legislativa y permitir la elección popular, por vez primera, de un jefe de gobierno para el Distrito Federal. El triunfo obtenido del Partido de la Revolución Democrática en la jefatura de gobierno y en la mayoría de diputados en la asamblea, llevó al propio partido la promoción de una agenda política para reformar normativamente al Distrito Federal[144].

Para tal fin, el gobierno del Distrito Federal instaló mesas de trabajo para la reforma política del Distrito Federal, con el siguiente contenido temático:

Mesa 1: Elaboración del Código Electoral para el Distrito Federal.
Mesa 2: Elaboración de una nueva Ley de Participación Ciudadana.
Mesa 3: Propuesta de un nuevo estatus jurídico-administrativo del Distrito Federal.

Estas mesas convocaron a la ciudadanía en general y a los principales actores políticos y sociales interesados en los temas. Participaron intelectuales, líderes de

[144] Cfr. Capítulo 1 Reforma política en el Distrito Federal; *Reforma integral* para crear una entidad autónoma.

opinión, representantes de partidos políticos, asociaciones civiles y organizaciones sociales, con propuestas para modificar los esquemas electorales, de participación y jurídico-administrativos de la Ciudad de México.

Existía entonces, una creciente necesidad de incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones locales por parte del gobierno local. Lo que buscaba esta agenda de reforma era que la ciudadanía se involucrara y reconociera la importancia de su participación para modificar el funcionamiento de la ciudad a través de su gobierno.

Aunque para nuestro estudio, interesan los resultados de la mesa de trabajo *dos*, es menester considerar el funcionamiento y propuestas de todas las mesas para la reforma, pues contienen enfoques específicos e interdependientes. En ciertas ocasiones la aprobación de un punto en alguna de ellas, era la negación del mismo en otra, o viceversa.

La mesa dos inició su trabajo en un marco de diseño normativo para definir y modificar las bases de la representación vecinal de la ciudad. Bajo la coordinación del gobierno del Distrito Federal que debía enlazar las propuestas de las tres mesas y elaborar un proyecto integral. En ese sentido, de entrada, este foro representó tendencias políticas y propuestas a partir de la influencia del Poder Ejecutivo Local.

Sin embargo, los trabajos de la Asamblea Legislativa para reformar la ley, no se ciñeron a tal esquema, aunque estuvieron vinculados a su avance y propuestas. La *Comisión de Participación Ciudadana* de la Asamblea Legislativa llevó a cabo sus propias consultas y de algún modo sus particulares negociaciones y acuerdos con partidos políticos y organizaciones sociales.

Esto generó visiones distintas entre la Asamblea Legislativa y el gobierno del Distrito Federal, y ciertas dificultades para establecer acuerdos políticos entre partidos políticos. De alguna manera, puede decirse que cada espacio de deliberación tomó caminos diferentes con fines similares. Lo cual desembocó en formulaciones de la comisión que tenían que pasar el filtro de las mesas de acuerdos de la reforma política, no siempre coincidentes.

En términos generales, hubo poca coordinación entre Asamblea Legislativa y el gobierno del Distrito Federal en parte por la complejidad de los consensos dentro y fuera de las mesas, y al contenido de las propuestas partidistas en materia de reformas constitucionales que forzosamente trastocaban formas de organización ciudadanas locales.

No estaba en discusión la importancia y trascendencia de los temas y en particular, de la Ley de Participación Ciudadana. El problema estribaba en la dificultad para elaborar una iniciativa que conjugase reforma política y participación ciudadana, intereses del gobierno, los partidos y los diputados de la asamblea. Ello explica el por qué la comisión legislativa se alejó varias veces de los acuerdos conseguidos en las mesas de la reforma o vio seriamente afectadas sus propuestas. La Asamblea Legislativa se "contamino" de tal ambiente e invalidó propuestas importantes en la Ley de Participación Ciudadana.

Ejemplo de ello, fueron las acciones de inconstitucionalidad e invalidez de la Ley de Participación Ciudadana, presentadas por parte de diputados del PAN y el PRI, en contra de la formación de cabildos como espacios de representación ciudadana. La Suprema Corte de Justicia de la Nación falló a favor y ni la reforma ni la ley pudieron avanzar en ese aspecto.

Sin embargo, en el seno de la Asamblea Legislativa se propuso reformar la Ley de Participación Ciudadana y se creó la comisión ex profeso. Esta comisión fue

presidida por una diputación del PRD e integrada por los representantes de los Partidos Políticos. El presidente llevó a cabo una serie de consultas, acuerdos, cabildeos y propuestas para adecuar la ley, con base en lo que se consideraba prioritario en ese momento, la participación ciudadana.

La comisión elaboró los motivos de la iniciativa y la Ley de Participación Ciudadana fue aprobada por mayoría de la Asamblea Legislativa. En general, salvo las acciones de inconstitucionalidad, fue un proceso legislativo que aparentemente no presentó grandes enfrentamientos o conflictos parlamentarios.

Por su propia materia y naturaleza, la ley se consultó en distintos momentos y ámbitos y se sometió a debates legislativos, favorecidos por el interés de las reformas políticas anteriores interesadas en dar un giro a la participación. En términos generales, su origen fue consecuencia lógica del arribo de nuevas fuerzas políticas en la Asamblea Legislativa, interesadas en fomentar la participación ciudadana.

Para entender la importancia de la participación ciudadana en el Distrito Federal, se hará una breve descripción de las formas de participación y representación en la Ciudad de México. Sus antecedentes, instituciones y funcionamiento. Estas formas pueden agruparse de la siguiente manera:

a. El Consejo Consultivo del Distrito Federal

A raíz de la desaparición de los municipios en la Ciudad de México hacia 1928, los ciudadanos del Distrito Federal no tenían posibilidad de elección del gobierno ni representación local. En tal circunstancia y para equilibrar la situación y gobernabilidad en la ciudad, el Gobierno Federal creó un órgano denominado *Consejo Consultivo del Distrito Federal* y los *Consejos Delegacionales*, órganos cívicos de consulta que tuvieron un papel relevante pero que fueron perdiendo

atribuciones. Se integraban por representantes de agrupaciones gremiales, que contaban por lo menos con un año de existencia y un mínimo de 100 asociados, quienes debían tener residencia en el Distrito Federal al menos los dos últimos años inmediatamente anteriores a su nombramiento. Los consejos Consultivos, uno por cada una de las Delegaciones existentes, se nombraban en de igual forma y su cargo duraba un año, tiempo en el que podían ser removido. En general era un órgano de cooperación ciudadana[145].

Tras reconocerse una nueva división del Distrito Federal, de 13 Delegaciones políticas quedaron 12, los consejos de las Delegaciones fueron suprimidos y sólo funcionó un Consejo Consultivo. Su integración era similar a la anterior, agregándose un representante de los empleados públicos, y sus miembros eran designados por el Jefe del Departamento del Distrito Federal. La duración del cargo pasó a dos años, pudiendo ser removidos cuando la totalidad de las agrupaciones lo acordaran.

El Consejo podía exponer ante la autoridad el estado que guardaban los servicios públicos, así como las actividades económicas y sociales de la localidad, y proponer medidas que los mejoraran. También podían expresar la necesidad de declarar servicio público alguna actividad y opinar sobre la reglamentación de las actividades publicas existentes.

Dentro de las formas históricas de participación ciudadana en la Ciudad de México, esto es, su institucionalización y operación, encontramos al Consejo Consultivo como un ejercicio interesante. Pese a constituir, en términos generales una práctica clientelar y una vía de repartición de cuotas de poder entre ciertos sectores sociales de la ciudad, encontramos también algunos antecedentes dignos de análisis.

---

[145] Botello, Blanca Estela "Historia de la representación ciudadana", La historia de los comités vecinales u otras figuras cercanas a estos se remonta a 1928. / Grupo Reforma, Cd. de México, México, agosto 7, 2000

En principio, habría que diferenciar entre los sectores sociales que integraban tales consejos. La polarización de la Ciudad de México era evidente hacia los años cuarenta, por lo que sus colonias proletarias, de clase media y elites económicas, representaban un mosaico muy variado de opiniones, intereses y niveles e participación e influencia en la toma de decisiones sobre el funcionamiento de la ciudad.

En un segundo momento, los consejos representaban una figura institucional que permitía la participación organizada de la población para la mejora de condiciones de vida. Entre otras, las tareas y obras propuestas, tenían que ver con las redes de agua potable, alcantarillado, pozos, baños, hasta la creación de avenidas, edificios públicos o centros educacionales. En buena medida, las obras y el crecimiento de la ciudad se "discutía" en el Consejo Consultivo.

Otro punto a considera, es aquel que tiene que ver con el tipo y peso especifico de la influencia en las decisiones de gobierno, por parte de la población de alguna Delegación Política específica. Esto constituyó en ejemplo de la correlación fuerzas y predominio de actividades económicas y políticas claves en aquellas que conformaban la llamada *ciudad central*, con la consecuente gestión de servicios en aquellas direcciones propias de la periferia o del crecimiento del hábitat popular.

Finalmente, el poder del jefe del departamento del Distrito Federal era fundamental para la asignación y aceptación de los miembros integrantes del consejo, así como de la ejecución de ciertas propuestas que pudiesen emanar de tal órgano. Esto limitaba y profundizaba las diferencias de proyectos anteriores de las Juntas y al exterior de la mismas, como política pública. Así, encontramos que dentro del consejo se integraban comisiones de obras públicas, trabajo, previsión social, rastros, mercados, acción cívica y cultura, gobernación, hacienda, quejas y policía, entre otras. Al parecer muchas actividades y poca planeación o ejecución.

Hay que recordar que el organigrama del Departamento del Distrito Federal era, y sigue conservándolo en cierta forma, un enorme cuadro de distribución de funciones y operaciones al grado de la complejidad burocrática extrema. Su esquema de direcciones comprendía áreas como gobernación, obras públicas, aguas y saneamiento, servicios generales, tesorería, egresos, acción social, tránsito, servicios legales, trabajo y previsión social, servicios administrativos y jefatura de policía. Es prudente imaginar el esquema logístico de inclusión del consejo consultivo en todas o algunas de estas direcciones mediante plan o propuesta específica. En otras palabras, un pasaje laberíntico de procedimientos que era más fácil resolver por la vía clientelar por Delegación Política o por parte del gobierno central.

b. Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana

A partir de una nueva división política al interior del Distrito Federal, se hace necesario reformular, la representación vecinal. Al quedar establecidas 16 Delegaciones, debía conformarse nuevos órganos de colaboración entre la sociedad y el gobierno de la Ciudad de México. Para ello, se crea la figura de *Junta de Vecinos* en cada demarcación territorial. Esto es, no podía elegir representantes locales. Aunque la representación a través del consejo se privilegiaba, por parte del gobierno federal, como un ejercicio perfectible y legítimo, no tenía el peso de una representación de la dimensión de una diputación del Congreso de la Unión.

Tanto el Consejo como las Juntas de Vecinos fueron definidos por el artículo 19 de la Ley Orgánica del Distrito Federal como "órganos de colaboración ciudadana". Las opiniones, proposiciones o dictámenes se tomarían por mayoría de votos pero no obligaban al Jefe del Departamento o a los Delegados[146].

[146] idem

El Consejo Consultivo de la Ciudad de México continuó funcionando hasta diciembre de 1995. En cada manzana del Distrito Federal los ciudadanos formaban un Comité en el que se designaba, en forma directa, al Jefe de manzana, en cada colonia, unidad habitacional, pueblo o barrio. Los comités de manzana integrarían las asociaciones de residentes, las que a su vez en cada Delegación integrarían una junta de vecinos para que, finalmente, los 16 presidentes de esas juntas conformaran un Consejo Consultivo para toda la ciudad[147].

Desde el comité de manzana hasta la junta de vecinos, todos eran órganos de colaboración vecinal y ciudadana con los que se pretendía que los ciudadanos expresaran sus necesidades y problemática local. Además de legitimar y fortalecer al Consejo, sus atribuciones eran colaborar con el Jefe del Departamento del Distrito Federal en la administración publica y la eficaz prestación de servicios. Proponer proyectos de leyes, reglamentos y reformas y derogaciones de las existentes. Proponer la instauración de referéndum. Opinar sobre estudios de planeación, política fiscal y conocer los planes de obras y servicios. Además de proponer modificaciones a los mismos; coordinar los trabajos de las Juntas de Vecinos[148].

En este sentido, puede decirse que el papel del consejo consultivo y de las Juntas fue muy importante y quizás hasta funcional, pero desde la perspectiva de la construcción de un gobierno local o una representación popular y democrática, no tuvo la suficiente fuerza jurídica ni política. El marco de la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal le asignaba las disposiciones específicas y

[147] "Las Juntas de Vecinos y las Asociaciones de Residentes fueron hasta 1995, el canal privilegiado de participación en la gestión de los servicios y problemas que presentaba la comunidad, así como también el canal por medio del cual la administración delegacional y el D.F. tenían interlocución con los habitantes de la Ciudad, en especial de los asentamientos consolidada y zonas residenciales de cada demarcación." (*Véase* Sánchez Mejorada, Cristina y Durán Contreras, Ana María "Las Elecciones de consejeros ciudadanos en el marco de la reforma política del Distrito Federa" en *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos,* Tomo II OCIM/UAM, México, 1997, p. 208)
[148] ídem.

atribuciones para la opinión, la información y la propuesta en términos de prestación de servicios públicos.

Cuantimás, por ejemplo, cuando el Consejo Consultivo participaba en la organización, promoción y apoyo frecuente a candidatos del Partido Revolucionario Institucional durante los procesos electorales federales. Y dejaba de lado propuestas de reforma profunda a las instituciones de representación para el Distrito Federal.

Vemos así que la separación fundamental entre la parte administrativa del Distrito Federal y la parte representativa, no tenía una dimensión diferenciada en el Consejo Consultivo. Las representaciones por manzana, colonia o junta, expresaban intereses de comunidades o sectores sociales específicos, sin la definición exacta de objetivos o la sistemática elaboración de propuestas para mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal.

Con ello no se niega el papel que tuvo el consejo en la construcción e infraestructura material de la Ciudad de México, incluso su papel legitimador de políticas sociales en particular, lo que se quiere subrayar es la circunscrita forma institucional de participación corporativizada y no democrática.

Lo que tampoco significa que no existiera diálogo entre la sociedad y el gobierno del Distrito Federal, pues se estableció un mecanismo de interlocución entre los distintos actores sociales y políticos de entontes. Como órgano de consulta, el consejo era una base fundamental para la aplicación de políticas, para la administración de la ciudad y para la ejecución de actos protocolarios o ceremoniales. En cierta manera, representaba una ventaja política sobre otras organizaciones civiles oficiales o no:

> (...) la junta era también un símbolo importante de la capacidad y del deseo de responder a los grupos urbanos que no habían podido presionar a favor de sus demandas a través e otras estructuras políticas formales (...) dado que los planes referentes a las escuelas, la vivienda y los edificios habrían de pasar por este nuevo sistema de juntas, los residentes locales podrían sentir de nuevo que tenían vos en las decisiones que los afectaban[149].

Se presentó también, un conflicto en el seno de la burocracia del Departamento del Distrito Federal, frente a las atribuciones de las juntas y la influencia y control político que comenzaban a tener con la regencia. Un conflicto entre gremios y sectores sociales ante la oferta del regente y las opciones administrativas de la burocracia.

> Por lo tanto, podría decirse que no sólo se dotó de dientes al sistema de las juntas, por así decirlo, debido la cautela existente dentro del Estado mismo en lo referente a la reforma política urbana y al papel de los actores y las instituciones política nacionales en la elaboración de políticas locales, y no porque fuese un esfuerzo maquiavélico para cooptar al populacho[150].

c. Los Consejos Ciudadanos

Los Consejos Ciudadanos funcionaron de enero de 1996 a agosto de 1997. Por primera vez los ciudadanos del Distrito Federal elegían de modo distinto a un representante vecinal sin el esquema clientelar o la imposición del regente del Departamento del Distrito Federal. Esto fue resultado de una aprobación mayoritaria de la fracción priísta en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de la Ley de Participación Ciudadana.

Con esta ley, se promueve la participación de la ciudadanía para integrar estos Consejos, al margen de la participación de los partidos políticos en la propuesta de candidaturas en el proceso de elección. Únicamente ciudadanos apartidistas

---

[149] Diane E. Davis, *El Leviatán urbano*, la ciudad de México en el siglo XX. FCE., México, 1999. p. 305

[150] idem, p. 311

podían competir para la integración de los Consejos. El ejercicio de elección directa se realizó el 12 de noviembre de 1995.

Estos consejos ciudadanos debían atender los problemas de la ciudad, de manera general, en tanto se concretaba la reforma política del Distrito Federal. La duración de los consejos se estableció por dos años.

d. Los Comités Vecinales

Los comités vecinales funcionarán de agosto de 1999 a agosto de 2002. Se eligieron mil 352 comités vecinales, uno por unidad territorial, los cuales se renovarán en su totalidad cada tres años. Los cargos de representación vecinal son honoríficos.

Este órgano de representación ciudadana tiene como principal función, ser vínculo entre el entorno donde hayan sido elegidos y la autoridad de las demarcaciones territoriales. Supervisa, evalúa y gestiona las demandas ciudadanas en temas como servicios públicos, modificaciones de uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública y de giros mercantiles. Estos comités forman parte de la nueva Ley de Participación Ciudadana aprobada en 1998 y sobre la que versa este capitulo.

Es necesario retomar la primera Ley de Participación Ciudadana de 1995. No sólo por ser el antecedente inmediato, sino porque esto nos permitirá en los siguientes apartados hacer una análisis comparativo entre las gestiones legislativas y efectos que se dieron entre la anterior Asamblea de Representantes y la actual Asamblea Legislativa.

La primera Ley de Participación Ciudadana se aprobó el 10 de junio de 1995 y con ella se realizó la votación para elegir Consejos Ciudadanos. Su interés era integrar

órganos colegiados que tuvieran facultades para intervenir en el diseño, evaluación, gestión y consideración de los asuntos de las colonias, barios, pueblos o unidades habitacionales. Dentro de sus principales características se encuentran:

1. *La exclusión de la participación de los partidos políticos en la organización, integración y actuación de los Consejos Ciudadanos.* Por lo que los partidos políticos idearon los mecanismos para que los candidatos a consejeros, simpatizantes, promovieran "organizaciones civiles" ex profeso como "Alianza Ciudadana" (PAN); "Movimiento ciudadano" (PRD); "Ciudadanos Unidos" y "Fuerza Ciudadana" (PRI)[151].

2. *La reglamentación de formas de consulta y participación como la Iniciativa popular, el Referéndum, el plebiscito y la Revocación de Autoridades.*

3. *La organización de las elecciones* a través de Comisión de Integración de Consejos Ciudadanos, con un Comité Central y un Comité por Delegación, integrado por comisionados designados por la Asamblea de Representantes a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal. En otras palabras, un órgano autónomo efímero, en coordinación con el instituto Federal Electoral, en la logística y productos electorales (Padrón electoral).

4. *La división del territorio del Distrito Federal* en 365 áreas vecinales, unidades geoestadísticas en proporción con el número de habitantes.[152]

5. *El registro de candidatos*, éstos debían ser registrados conforme a requisitos de residencia, acta de nacimiento, cartas de acreditación de requisitos por parte de la delegación política. Y contar con las firmas de aval por parte del 4% de los ciudadanos del área vecinal (un promedio de 4,000 personas)[153].

La complicación organizativa y la poca participación en la elección de Consejos Ciudadanos generaron controversias. Críticas a la falta de autonomía de los

[151] Los partidos PAN, PRD, y PT presentaron ante la Suprema Corte de Justicia un juicio de inconstitucionalidad, por tal exclusión, argumentando la violación de los artículos 41 y 122 constitucionales. La Suprema corte de Justicia desecho la demanda de juicio arguyendo que no podía intervenir en controversias electorales, no juzgar sobre la validez constitucional de los procedimientos para la elección. (ídem, p. 213).

[152] Para los primeros 100 mil habitantes cada delegación debía contar con 15 consejeros, y por cada 50 mil que exceda esa cantidad se designaba uno más. De tal modo que la delegación más poblada, Iztapalapa, contó con 42 consejeros; Gustavo A. Madero con 38; Alvaro Obregón y Coyoacán con 25 y así sucesivamente, hasta llegar a las menos pobladas: Tláhuac con 17 y Cuajimalpa y Milpa alta con 15 consejeros respectivamente. (ídem, p. 216).

[153] Idem, p. 218

organizadores; distribución arbitraria de áreas o limites de colonia, pueblos o barrios; la fuerte presencia de autoridades del Departamento del Distrito Federal; trabajo exhaustivo y ventajoso para algunos candidatos en al recolección de firmas y alteración de listados presentados ante los comités. En general una falta de coordinación general.

La elección dejó un saldo desfavorable para la participación de los ciudadanos en al integración de órganos propios de las colonias de la Ciudad de México. Además, la Ley de Participación Ciudadana de 1995 representó un primer intento por generan una participación más activa de los ciudadanos, lo que no significa necesariamente el modelo más adecuado para ello.

La preocupación del PRI, que tenía la mayoría en la Asamblea de Representantes, fue impedir la apertura de espacios en forma directa, tuvo que ir cediendo en aspectos en los que no se corrieran riesgos de pérdida de control político en la ciudad. La ley no recuperó las inquietudes y necesidades de los vecinos de las distintas colonias del Distrito Federal.

> La Ley de Participación Ciudadana mostró sus lagunas, carencia y debilidades, a partir de la restricción que impuso a los partidos políticos para proponer candidatos. (...) Significó una novedad importante: establecer autonomía del órgano electoral tanto del gobierno como de los partidos, para que lo condujeran ciudadanos. (...) La gobernabilidad en nuestra ciudad resulta muy difícil de mantener con la actual organización político-administrativa que, en esencia, tiene casi setenta años. (...) Hay que construir diariamente a la ciudadanía capaz de participar con responsabilidad en los manejos de la ciudad[154].

¿Cómo reformular la Ley de Participación Ciudadana? Fue una de las preguntas que se planteó la Comisión de la Asamblea Legislativa, en un nuevo contexto de cambios y adecuaciones jurídicas y políticas del Distrito Federal. Sin menoscabo

[154] Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el Distrito Federal?*, Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital, Océano, México, 1996, p.151.

del triunfo de un partido opositor que ahora tenía posibilidades reales de continuar con la Reforma política pendiente en el Distrito Federal.

4.1. LA COMISIÓN LEGISLATIVA

Esta comisión fue presidida por el Diputado Ernesto Chávez Contreras del PRD, quien llevó a cabo los trabajos de consulta ciudadana, foros e integración e propuestas e intercambios parlamentarios. El trabajo se realizó con la participación de los diputados de todos los grupos parlamentarios.

La mayor responsabilidad estuvo en la elaboración y presentación del anteproyecto de ley que llevó a cabo el presidente de la comisión. No obstante, sus miembros estuvieron enterados de los avances y aportes con objeto de mantenerse informados y encontrar respuestas comunes.

Sin embargo, la Comisión de Participación Ciudadana presentó una característica que llama la atención y que subrayamos en la introducción del presente capítulo. Esto es, la propia comisión organizó foros y consultas ciudadanas, pero la *Dirección de Participación Ciudadana del Gobierno del Distrito Federal* llevó a cabo foros y consultas, en forma simultánea, en el marco de las mesas para la Reforma política.

De tal manera que tenemos aquí una doble consulta con un mismo fin. Consultas Ciudadanas de diferente magnitud y de las que se obtuvo información muy interesante en cuando a sus técnicas y tiempos de aplicación, así como de los resultados obtenidos.

Según el presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, se llevaron a cabo foros de consulta ciudadana en la mayoría de las delegaciones políticas; se platicó

con Organizaciones No Gubernamentales; y se aprovechó la experiencia del equipo de asesores y colaboradores en tal comisión, para integrar una propuesta de ley afín al interés colectivo. Por supuesto, esto implicó una serie de análisis diferenciados sobre los niveles socioeconómicos de las distintas colonias, pueblos, unidades habitacionales y delegaciones políticas que participaron.155

Las propuestas de la comisión fomentaron la participación ciudadana en ámbitos de decisión político-administrativa; estructuras de representación ciudadana y espacios de convergencia entre los ciudadanos y el gobierno; mecanismos de decisión y consulta y participación social.

Los objetivos de la ley estaban en la vinculación de la ley con temas de desarrollo social, productivo, comercio, programas de gobierno y planeación participativa. Además de una serie de instrumentos de consulta que permitieran hacer una gestión funcional de los servicios.

Dentro de las propuestas de la comisión, cabe destacar la creación de órganos delegacionales colegiados que tuvieran capacidad decisoria en las delegaciones políticas. Una estructura que pudiese convertir a los habitantes de la Ciudad de México en ciudadanos activos, reconocer sus capacidades y derechos ante los actos de gobierno y una metodología para operar incluso en cuestiones de planeación y de servicios públicos[156].

La presidencia de la comisión convocaba a la formación de cuerpos colegiados vecinales con facultades especiales. Es decir, con atribuciones y estructura muy

[155] El documento que expresa estas consultas es la"Síntesis del Resultado de los Foros, Encuentros y Reuniones de Trabajo para la elaboración y diseño de la Nueva ley de Participación ciudadana (Noviembre y Diciembre de 1997)" I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comisión de Participación Ciudadana. México, p. 2.

[156] Idem.

parecidas a los cabildos municipales. Órganos vecinales con estas dimensiones suponían atribuciones mayores de control, supervisión y planeación y gobierno, y crear con ello una especie de retorno a la municipalidad [157].

Encontramos así en esta propuesta, la definición de participación ciudadana como la oportunidad de los habitantes de la ciudadana para dar solución a los problemas urbanos y reconstruir el tejido social y la capacidad para mejorar el entorno. Pero sobre todo, intervenir en la toma de decisiones con independencia de los partidos políticos.

La propuesta más acabada de la Comisión, fue la que comprendía los siguientes aspectos:

1. La creación de Comités Vecinales como estructura básica de representación.
2. Figuras de participación: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa popular y consultas públicas.
3. La nula participación de los partidos políticos en cuanto a candidaturas, organización y resultados de la elección.
4. La creación de un órgano electoral local encargado del proceso electoral.
5. La integración de los comités a través del registro de planillas plurales de quince vecinos, con nombre y número según el orden de registro.
6. La división del territorio del Distrito Federal por Unidades Territoriales, respetando límites delegacionales, de colonia, barrio, unidades habitacionales y pueblos.
7. La integración de comités delegacionales que coordinaran el trabajo de los comités vecinales, pero con el mismo status de representación.[158]

Algunos aspectos significativos sobre su funcionamiento como comisión parlamentaria, fue su integración pluripartidista, aunque con poca participación del

[157] Por supuesto, esta propuesta no prosperó por la imposibilidad constitucional de crear municipios en el Distrito Federal, órganos con facultades de gobierno.
[158] *Ley de Participación Ciudadana*. I Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 1998.

PAN y el PRI; se presentaron propuestas de ley en forma regular y periódica; y se sustentaban las iniciativas en foros y consultas públicas.

Ahora bien, ¿qué tipo de debate existió entre los grupos parlamentarios? Es algo muy significativo y sui generis, pues el enfrentamiento de posiciones se dio dentro de la Asamblea Legislativa, en la Comisión y en las mesas de negociación de la reforma política organizadas por el Gobierno del Distrito Federal. Esto implico, paradójicamente, un doble debate en que se transmitían posiciones de uno y otro lugar de discusión, generando desconcierto entre los propios actores políticos.

4.2. EL DEBATE PARTIDISTA

La presencia de los partidos políticos debe ser diferenciada en el caso de la Ley de Participación Ciudadana. No puede hablarse sólo de una discusión parlamentaria, sino de postura y poder entre Partidos Políticos.

La Asamblea Legislativa no fue el único espacio en que se presentaron posiciones o se enfrentaron opiniones. Existieron espacios de cabildeo y mesas de trabajo en las que las distintas fracciones expusieron sus puntos de vista. Tres fueron los espacios de análisis y discusión de la ley:

1. La Comisión de Participación Ciudadana
2. La mesa de la Reforma política para el Distrito Federal
3. la Asamblea Legislativa

Las posiciones en la comisión fueron aparentemente poco controvertidas. La participación de los miembros no representó discusiones acaloradas, ni cuestionó la propuesta final. De hecho, no se encuentran fuertes cuestionamientos tampoco en el pleno de la Asamblea Legislativa. El asunto se debatió en otro lugar,

principalmente en la mesa dos de la reforma política. Allí se echó abajo la propuesta de la creación de comités delegacionales.

> Ellos decían que era importante que tuvieran consejos delegaciones con facultades vinculatorias, eso significa con capacidad de decisión, y nosotros decíamos que la mayoría de los partidos, que los órganos de representación vecinal tenían que ser en el ámbito de colonia, pueblo, barrio, unidad habitacional, porque a nivel delegacional, tendrían que haber una modificación al Estatuto de Gobierno para que la representación fuera colegiada, más o menos como los cabildos, órganos de gobierno colegiados, pero ellos no aceptaron esa propuesta, nosotros no aceptamos la de ellos y se quedó en ese nivel[159].

Podemos observar que la posición del PRI fue no permitir la creación de Consejos Delegacionales si no tenían facultades vinculatorias, pues esto implicaba la modificación al *Estatuto de Gobierno.* Por supuesto, tarea del Congreso de la Unión. y a su vez, avance significativo para la autonomía del Distrito Federal pero con ciertas restricciones para el Gobierno del Distrito Federal al no poseer control directo de las Delegaciones Políticas.

En otros términos, el problema de los Consejos Delegacionales es que su creación implica la definición de facultades para sus integrantes. O bien forman parte de un cuerpo colegiado de representantes de la ciudadanía como *ciudadanos.* O se integran a un cuerpo de servicio que formar parte de la estructura delegacional, es decir, de gobierno y son entonces son *autoridades.*

Este es un problema muy complejo que no debe perderse de vista y que está en el meollo de los debates y de las *acciones de inconstitucionalidad* presentadas por los detractores de la ley, además de ser un punto neurálgico del tipo de representación para la Ciudad de México.

---

[159] Entrevista al Dip. Ernesto Chávez Contreras, Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, noviembre de 1999.

> El problema (..) se dio principalmente en los Consejos Ciudadanos, pues sus miembros percibían un ingreso, entonces, tenían un carácter vinculatorio sus decisiones. Lo que ellos decían se respetaba. Entonces, ellos por ejemplo decían: no te doy permiso de que construyas una gasolinera, quien te lo negaba era la delegación. Entonces tu presentabas un recurso ya sea al Tribunal de lo Contencioso, o vía amparo, y a la hora en que rendía el informe la delegación decía: el ciudadano cumplió los requisitos, pero el consejo ciudadano no lo autorizó. Entonces, es o no autoridad. ¿Quién hace el acto de autoridad? ¿Contra quién procede el recurso? Los Consejos estaban haciendo ya actos de Autoridad, ya no era el ciudadano que opinaba, sino era autoridad. (...) La propuesta del gobierno fue no crear un ciudadano que haga funciones de gobierno, dejemos ese nivel al plano de opinión. Creemos un órgano de gobierno colegiado en cada una de las delegaciones. No le demos ese carácter de que a veces es ciudadano y a veces gobierno. Un órgano que decida. Esos "Concejos Delegacionales" como eran órganos de gobierno y no de participación ciudadana, no quedaban en la ley, y se fueron a la mesa del Código Electoral (mesa uno).[160]

En esta explicación se encuentra el argumento central del PRI en cuanto a los alcances de la Ley de Participación Ciudadana. Esto acotó el camino de la prepuesta inicial del PRD y desdibujo en mucho la Reforma política en el Distrito Federal. Además de delimitar las facultades de los Comités Vecinales, sin motivar a su creación como autoridades.

En contrapartida, la posición del PAN fue relativamente pasiva. Siempre en contra de una Ley de Participación Ciudadana, su actitud de ausencia y amenaza de retirarse de las mesas para la Reforma política, marcaron sus argumentos. En cierta forma estaba a favor de la libre organización de ciudadanos en al Ciudad de México, pero no se encontró propuesta concreta o debate en torno a los Comités Delegacionales con atribuciones específicas.

Por lo que se refiere a los demás partidos políticos (PVEM y PT) no hubo aportaciones significativas, y se sumaron a la propuesta final de ley. Esto es, la

---

[160] Entrevista al Lic., Héctor Villegas Sandoval, Asesor Jurídica para la Reforma política del Gobierno de la Ciudad de México. Noviembre, 1999.

discusión se presentó entre el PRD y el PRI en el marco de la reforma y en el punto, como ya vimos, de la *afirmativa ficta*[161].

En síntesis, si se iban a elegir nuevas estructuras de representación en la Ciudad de México, éstas debían tener una responsabilidad más allá de la emisión de opiniones. Lo que complicaba la propuesta del PRD en el sentido de "ciudadanizar" a los comités, por un lado, y exigir obligaciones a sus integrantes.

Esto se discutió también, en términos de las percepciones o ingresos de los representantes. La posibilidad de que los miembros de los comités Vecinales contaran o no con un sueldo. Que fue la posición no sólo del PRI, sino la postura de varios exconsejeros ciudadanos durante las consultas públicas realizadas.162

En suma, las posiciones y proposiciones partidistas pueden resumirse en siguiente cuadro, como esquema que incluye la dinámica de los debates y las circunstancias específicas durante casi once meses de trabajo que llevó a cabo la *Comisión* y las mesas para la reforma, pero si nos permite apreciar los aspectos más sobresalientes y comparar objetivos:

---

[161] Acto Administrativo relacionado con el *silencio administrativo*, que es la *ausencia de acto cuando debería haber;* como *manifestación de la voluntad*. "Tanto la doctrina como la legislación, contemplan dos posibles consecuencias de la administración: la negativa y la positiva, es decir, ante la falta de respuesta a los planteamientos de los gobernados, se puede suponer que han sino resueltos de manera negativa o afirmativa. Existe una tercera posibilidad: que al silencio del órgano se le asigne sentido alguno, subsistiendo la obligación de dar respuesta a lo que el particular ha planteado a la autoridad". (*Véase* Martínez Morales, Rafael, *Derecho Administrativo*, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Harla, México, 1997, Vol. 3, p. 254).

[162] "En algunos casos observamos que las propuestas eran para conservar el status, en términos económicos —recordemos que los integrantes de los Consejos recibían un apoyo— y el sentido de la nueva Ley de Participación Ciudadana iba orientada más bien a la creación de los cargos honoríficos; donde no hubiera recursos de por medio, porque eso había ya, de alguna manera, desvirtuado la modalidad de participación ciudadana y se había convertido en una forma de promoción individual de la gente que participaba en tales consejos; y no una modalidad de promoción de la participación del conjunto de los vecinos. Entonces, algunas propuestas de los consejeros ciudadanos iban en ese sentido, conservar las prebendas". Entrevista al Lic., Ernesto Alvarado Ruiz, Director de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México. Noviembre de 1999.

Propuestas Partidistas sobre la Ley de Participación Ciudadana

	Posición	Propuesta
PAN	Poco interés en una Ley de Participación Ciudadana	• Jefes de manzana • Presidentes de colonia • Organizaciones vecinales • Propuestas ciudadanas.
Partido Revolucionario Institucional	Crear la "afirmativa ficta social": Obligación de la autoridad a dar respuesta a las solicitudes de los ciudadanos; crear una "Contraloría social" para fiscalizar la labor de los funcionarios y permitir la participación de organismos vecinales en las instancias de quejas y denuncias.	• Creación de Comités por colonia, barrio, pueblo y unidad habitacional • Voto libre, universal y secreto de todos los capitalinos • Ninguna participación de los partidos políticos en el proceso de integración de esas instancias.
Partido de la Revolución Democrática	Nueva Estructura Vecinal para el Distrito Federal con atribuciones para consulta de obras y servicios, protección civil, desarrollo urbano y medio ambiente.	• Comités de cuadra • Comités de manzana • Comités de barrio o colonia • Comités de Zona • Figuras: plebiscito, iniciativa popular, referéndum, plebiscito, audiencia pública, instancias de quejas y denuncias y consulta vecinal.[163]

Este cuadro nos muestra como finalmente se vincularon las propuestas del PRI con la posición del PRD. En el fondo existió una suerte de mezcla entre las propuestas al momento en que ambos partidos tuvieron que ceder en la negociación. A ninguno convenía la propuesta de Comités Delegaciones con vinculación de autoridad[164].

Observamos que existió una práctica legislativa fuertemente influenciada por los Representantes de los Partidos Políticos, además de los diputados de la Asamblea Legislativa. La lucha por la conservación de espacios de poder centralizado es un factor importante, independientemente del Partido Político.

[163] Elaborado con información de la *Revista Asamblea*, núm., 5, segunda época, febrero de 1998. Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, primera legislatura, pp. 14-16.
[164] Sin embargo, la propuesta del PRD se llevó hasta sus últimas consecuencias y el PRI presento una acción de inconstitucional. Esto devolvió a los comités su carácter únicamente de representación vecinal sin carácter de autoridad. Por lo que la ley quedó trunca en este apartado

Los distintos foros, en forma simultánea, redujeron la posibilidad de encontrar consensos o ventajas entre las principales fuerzas partidistas. Al parecer, la Asamblea Legislativa no fue completamente autónoma como órgano legislativo, al haber quedado sujeta a las negociaciones sobre la misma materia del Ejecutivo Local.

La Ley de Participación Ciudadana impulsó la creación de órganos electorales locales, la celebración de comicios para elegir comités vecinales y la integración de comités delegacionales que han tenido poco impacto funcional para la Ciudad de México. La ley que se presentó muy ambiciosa y que supuso la cultura democrática y una ciudadanía lista para integrarse en cuerpos "ciudadanizados" de representación, tuvo aportes muy limitados.

En el siguiente apartado veremos cómo la consulta ciudadana no recogió prácticas ni intereses ciudadanos y cómo la opinión y debate de los partidos políticos no fue necesariamente un reflejo de la urgencia y diseño de la participación ciudadana real.

4.3. LA CONSULTA CIUDADANA

El Gobierno del Distrito Federal y la Comisión de Participación Ciudadana llevaron a cabo consultas públicas con organizaciones civiles, grupos de vecinos, académicos y ciudadanos en general, para conocer propuestas específicas en torno a esta ley.

Como ya se advirtió la *Comisión* llevó a cabo foros y consultas que aparecen en sus documentos "síntesis de propuestas ciudadanas". Por su parte, el Gobierno del Distrito Federal hizo una convocatoria a los "Diálogos Ciudadanos" dentro de cada delegación Política.

En el caso de las *síntesis* pueden encontrarse propuestas muy concretas, a manera de resumen de lo arrojado por los encuentros con organizaciones sociales. Sin embargo, no presentó ninguna especificidad sobre los grupos, metodología de la consulta ni grados de participación. No obstante, fue un documento que soportó la propuesta de la Comisión en el pleno de la Asamblea Legislativa y fue del conocimiento de los diputados de los Partidos Políticos, lo cual le concede cierto valor dentro del proceso legislativo.

> Se promovieron varios eventos, varios foros de consulta a los ciudadanos, para hacerse de las propuestas básicas que vinieran de la ciudadanía, porque quienes tienen mayor conocimiento de la problemática que se tiene en las colonias, en los pueblos, en las unidades habitacionales, pues es el ciudadano que vive en esas zonas y era importante escucharlo. Realizamos en el mes de diciembre de 1997 dos o tres foros; en el mes de enero y febrero de 1998, realizamos otros tantos; realizamos en promedio 12 foros al final de 1997 y principios de 1998, eso nos sirvió para poder elaborar la propuesta del partido de la Revolución Democrática, que fue la que se presentó en al mesa de la Reforma política, los contenidos mayores de lo que hay en la Ley de Participación Ciudadana es resultado de estos foros. La mesa de la Reforma política se instaló en marzo de 1998 y fue a fines de 1998 fue que tuvimos un documento terminado, discutido en la Ley de Participación Ciudadana, presentado en el pleno de la Asamblea Legislativa y aprobado a fines de 1998" [165].

En cuanto a los *Diálogos Ciudadanos*, se encontró una serie de inconsistencias graves. El hecho es relevante, toda vez que el debate entre partidos políticos se dio en las mesas para la reforma política. Por tanto, las irregularidades detectadas en la consulta, debieron tener un peso especial para la argumentación dentro de las propuestas de reforma a la ley.

Las mesas y foros que llevó a cabo el Gobierno del Distrito Federal, en febrero de 1998, presentan algunos problemas de lectura e interpretación. Se suponía que el objetivo era que los habitantes de las Delegaciones Políticas expresaran sus

[165] Entrevista al Diputado Ernesto Chávez Contreras

puntos de vista, a través de una convocatoria abierta para participar en mesas de trabajo para la reforma a la Ley de Participación Ciudadana.

El evento fue organizado por el Gobierno del Distrito Federal a través de la Dirección de Participación Ciudadana, en coordinación con las subdelegaciones del mismo nombre en cada Delegación Política de la Ciudad de México. Se buscaba obtener un conjunto de las principales inquietudes de la ciudadanía en torno a la estructura vecinal, las formas de participación ciudadana y la necesidad de hacer una nueva ley.

Se calcula que en el evento participaron aproximadamente 3,500 ciudadanos, entre organizaciones civiles, organismos no gubernamentales, representantes de colonias, consejeros ciudadanos, académicos y líderes de opinión.

La participación fue distinta en cada delegación. En cierta forma esto se justifica por los múltiples intereses que se pueden obtener por colonias, zonas residenciales, pueblos, barrios o unidades habitacionales y a factores organizacionales[166].

> Yo personalmente estuve participando en algunos diálogos en las delegaciones Álvaro Obregón, Cuauhtémoc, Xochimilco, Azcapotzalco. Ahí la participación esta muy variada. Por ejemplo, en la Cuauhtémoc, recuerdo que en una reunión de alrededor de doscientas personas, muchas de ellas participantes en organizaciones sociales, había unas 40 o 50 organizaciones sociales presentes (vecinos, damnificados, asociaciones de residentes, grupos diversos), aportaron propuestas y se integró toda esta información proveniente de los diálogos ciudadanos; se organizó una sesión especial de la mesa número dos, para recibir los aportes resultados de estos diálogos. La mesa número dos los recogió y los inscribió dentro del marco de sistematización que estaba llevando a cabo en todas sus sesiones e hizo entrega formal de esta información a la Comisión de Participación

[166] Por ejemplo, en delegaciones como Azcapotzalco, se observó que la participación no sólo fue variada y con aportes de distintos sectores; sino que las unidades habitacionales no participaron en las mesas de consulta, porque no consideraban ser parte de los comités Vecinales, dado que cuentan con una administración interna reglamentada por la procuraduría social del Distrito Federal. (Entrevista con la Lic. Claudia Higuera Menéndez, Subdirectora de Programas Comunitarios en la Delegación política Azcapotzalco. Noviembre, 1999.)

> Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que los legisladores tuvieran este insumo, moldearan su propio criterio y con base en ello, le dieran la redacción jurídica a una nueva propuesta de ley[167].

Algunas Delegaciones Políticas presentaron síntesis muy escuetas o hicieron un esfuerzo por integra los planteamientos. Otras, presentaron memorias casi testimoniales. Por lo que no existió uniformidad en la presentación de resultados de tales mesas.

El trabajo se trasladó a la Asamblea Legislativa, después de una depuración hecha por la Dirección de Participación Ciudadana. Pero cabe destacar que no existió procedimiento para detectar planteamientos similares y sintetizar propuestas. En otros términos, no se puso en práctica técnica alguna para sistematizar los aportes ciudadanos.

Dentro de los elementos encontrados en la consulta en las mesas delegacionales, están los siguientes:

a) Desconfianza en la eficiencia de los Comités y de la ley en general;
b) Inquietud de exconsejeros ciudadanos por recuperar espacios de poder y estatus al seguir obteniendo un ingreso por el desempeño de la representación vecinal;
c) La presencia de grupos de distintas reacciones partidistas con propósito de recuperar espacios de antaño (PRI);
d) La oportunidad de ganar espacios ante la promoción de un gobierno democrático en el Distrito Federal (PRD)[168].

[167] Entrevista con Ernesto Alvarado Ruiz, Directos de participación ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México.
[168] idem.

Esto significó una multiplicidad de intereses y versiones que fueron puestas sobre la mesa dos sobre la Ley de Participación Ciudadana. La ausencia de coordinación en términos del seguimiento y análisis de la información por parte de la coordinación central, causó un efecto muy delicado, pues no existieron siquiera reuniones entre las subdelegaciones para evaluar avances, alcances o pospuestas. No existió retroalimentación de los trabajos[169].

Incluso se reconoce por parte del gobierno del Distrito Federal, que en la mesa de la Reforma política, no existía la consideración de los resultados de los foros. Cada partido político sentado en la mesa traía sus propuestas al margen de las consultas que el gobierno realizaba. Peor aún, el presidente de la Comisión de Participación Ciudadana tampoco retomaba los foros: "él siempre tenía sus foros. Nunca se metió a los foros de la delegación. Los otros partidos no tomaron en cuenta las propuestas de las delegaciones"[170].

En este sentido, pudo detectarse el desconcierto de los vecinos que participaron en los diálogos al no encontrar en la Ley de Participación Ciudadana sus propuestas concretas. En particular, aquellas que tenían que ver con la vigilancia del uso de recursos por parte de las autoridades o el reconocimiento de estructuras de participación o líderes naturales en la comunidad. En otras palabras, las propuestas vecinales no se encontraron plasmadas en la ley[171].

En cuanto a la identificación por parte de los participantes en las mesas, de las figuras de participación como el plebiscito, la iniciativa popular o el referéndum,

[169] "La instrucción fue que en quince días (febrero y marzo) debía emitirse la información, pero nunca nos dijeron si era suficiente, y mucho menos hubo reuniones de evaluación. Entrevista con la Lic. Claudia Higuera Menéndez, Subdirectora de Programas Comunitarios en la Delegación política Azcapotzalco. Noviembre, 1999.

[170] Entrevista al Lic. Héctor Villegas Sandoval, Asesor Jurídico de las mesas para la Reforma política en el Distrito Federal del gobierno de la Ciudad de México.

[171] (Entrevista con la Lic. Claudia Higuera Menéndez, Subdirectora de Programas Comunitarios en la Delegación política Azcapotzalco. Noviembre, 1999.)

deben mencionarse dos aspectos, que los ciudadanos no conocían la utilidad de estas figuras o de plano rechazaban su inclusión en la ley por la desconfianza en su capacidad resolutiva.[172]

Pero también existieron otros elementos de corte circunstancial o coyuntural. El arribo por vez primera de un gobierno de oposición, que se propuso democratizar la vida de la ciudad pero que se enfrentó a una "ciudadanía anquilosada", con poca iniciativa para participar. Por no reconocer al nuevo gobierno o por haber perdido la elección su partido de tradición.[173]

También se observó que la propuesta de la mayoría de los vecinos durante los diálogos, era la propuesta de representantes único, "era que quedara en una sola persona física, una especie de presidente de colonia, aunque sea con otro nombre, al que se le debería dar un ingreso"."[174]

Otra característica interesante de estos diálogos fue que difícilmente llegaron al *ciudadano promedio*, por llamarle de algún modo. La participación en las mesas, estuvo frecuentemente basada en los representantes vecinales bajo el anterior

[172] Las Organizaciones Sociales que participaron en Azcapotzalco fueron la UPREZ (Unión Popular Emiliano Zapata), C.C.A.T.-U.C.A.I.-C.D.I., Asamblea de Barrios "Independiente"; Organización 27 de septiembre Xochinauac; Asociación Civil de Vecinos de la Colonia Las Trancas, Azcapotzalco; Movimiento Vecino; Unidad Sta. Cruz A.C.: Fuerza Trabajo y Unión, A.C., Aveces del Olmo, A.C.; Colonos e Inquilinos Democráticos de San Miguel Amantla, A.C., Colonos e Inquilinos Democráticos de San Miguel Amantla, A.C., Frente del Pueblos; Módulos de Atención ciudadana; Asamblea de Barrios "Patria Nueva"; Consejo de los Barrios "La Raza" y el Comité de lucha Inquilinaria Popotla. Quienes no estaban familiarizados con estos mecanismos.

[173] "Lo que nosotros evaluamos es que en ese entonces, el proceso de participación ciudadana estaba como muy anquilosado, todavía la gente no se atrevía del todo a participar. (ahora) Después de dos años de gobierno como que tendríamos otro tipo de participación" entrevista a Claudia Higuera.

[174] Idem.

esquema de Juntas Vecinales, esto es, los otrora jefes de manzana, presidentes de colonia, etc., con sus efectos ambivalentes[175]

Pueden resumirse los principales problemas de la Consulta del Gobierno del Distrito Federal, en los siguientes puntos:

a) Poca sistematización de propuestas.
b) Falta de identificación exacta de organizaciones civiles participantes.
c) Información diferenciada por delegaciones, poco integrada y estudiada.
d) Nula utilidad de resultados como aporte a la Ley de Participación Ciudadana en la Asamblea Legislativa y en las mesas para la Reforma política.
e) Ausencia de clasificación de intereses colectivos.
f) Desconcierto ciudadano por no aparecer sus propuestas en la Ley de Participación Ciudadana.

A manera de ejemplo, la Coordinación de Participación del Gobierno del Distrito Federal dijo haber remitido expedientes de consulta y "diálogos ciudadanos" a la Asambleas, pero desconoce su seguimiento. La Comisión de Participación Ciudadana ni la propia Asamblea Legislativa los posee.

En suma, la consulta se pierde en el anonimato de las propuestas y en la falta de control o profesionalismo en el seguimiento de la consulta. La práctica de ejercicios que requieren un mínimo de consistencia metodológica es depositada en una improvisada organización burocrática. La parte más lamentable es la desconexión

[175] "Yo conocí a muchas gentes de organizaciones sociales que durante muchos años estuvieron insistiendo sobre una Ley de Participación Ciudadana, que realmente reflejara la vida política tan efervescente de esta ciudad, entonces, de pronto cuando lo encontrabas con estas mesas tan esquemáticas, tan difíciles de manejar, preguntabas dónde esta toda esa historia y que mucha de la gente que estaba ocupando los puestos claves de participación, también la conocían y la habían vivido más de cerca. Creo que rescatar la historia, hubiera sido más fácil" (ídem).

total entre los mismos actores que promueven el cambio o esperan la reforma en el Distrito Federal.

4.4. LA NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El 15 de enero de 1998, la Asamblea Legislativa convocó a su primer periodo de sesiones extraordinario, con el fin de discutir y votar la incitativa de reforma a la Ley de Participación Ciudadana. Un periodo altamente criticado por el PRI y el PAN por considerarlo injustificado. El 28 de enero se abría el periodo extraordinario, aunque el PAN protestó "porque no se respetaba la directiva de las comisiones y se violentaban los procesos parlamentarios". El PRI argumentó que "los temas de la agenda eran irrelevantes"[176].

El 4 de febrero de 1998, se presento la iniciativa "dictamen con proyecto de decreto de reforma a la ley de participación ciudadana", la cual fundamentó el diputado Javier Hidalgo Ponce (PRD), y fue aprobada en lo general con 39 votos a favor y 2 votos en contra. Se remitió al jefe e gobierno para los efectos constitucionales.

El mismo día, los diputados René Arce Islas (PRD), René Rodríguez Ruiz (PT) y Alejandro Rojas (Diputado independiente), presentaron la "Propuesta de reformas al dictamen con proyecto de Decreto de Reforma al Artículo 147 de la ley de Participación Ciudadana", la cual se aprobó en votación económica.

El 9 de febrero de 1998, la Comisión de Gobierno presentó el "Acuerdo para regresar a la comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentaristas el dictamen con Proyecto de Decreto de Reformas a la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa y concluir el periodo extraordinario convocado por la Comisión de

[176] Revista *Asamblea*, febrero de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pp. , 14 a16.

Gobierno", fue considerado de urgente y obvia resolución, el acuerdo fue aprobado por unanimidad en votación nominal.[177]

La aprobación de dicho dictamen, comprendía el cambio de fechas de las elecciones programadas por la anterior ley para el 21 de marzo, hasta las dos últimas semanas de julio de 1998. El PRI y el PVEM firmaron en contra. El PRI anunció preocupación por el retraso del proceso electoral vecinal de la ciudad, por "dejar en indefensión a los ciudadanos del Distrito Federa", en tanto que desde mediados de 1997 no se contaba con representantes vecinales.[178]

En cuanto a quiénes serian los responsables de organizar las elecciones, —que el PRI y el PRD acordaban para junio de 1998—, el PRD proponía la creación de un órgano efímero, pues no daría tiempo de crear el Instituto electoral del Distrito Federal. Por su parte el PAN estaba a favor de la cultura de participación de la población donde se acabase con la cultura de participación de la población, donde se acabase con las organizaciones oficiales que son tuteladas como control político de cooptación, y se regulase el plebiscito, referéndum e iniciativa popular como mecanismos de participación ciudadana.

Para junio de 1998, las posiciones cambian al interior de la Asamblea Legislativa, el PAN y el PRD piden una reforma integral, modificaciones a la Constitución y al Estatuto de Gobierno. El PRI, sólo quiere una Ley de Participación Ciudadana y enfatiza la figura de consejos delegacionales vecinales, propuesta que intentó fusionar órganos y terminar con la inquietud de la duplicidad de funciones, aunque sin las mismas atribuciones que los cabildos.[179]

---

[177] ídem
[178] ídem

La Comisión de Participación Ciudadana encuentra complicaciones, pues las posiciones de los partidos políticos no se flexibilizan, los perredistas prefieren esperar un nuevo periodo para presentar su propuesta de ley, y posponer la elección de representantes vecinales para 1999. El presidente de la Comisión de Participación Ciudadana declara que "no le interesa que haya una representación vecinal delegacional con atribuciones acotadas, sino que busca ir más allá de la Reforma política y propone la creación de cabildos, que serán órganos de gobierno pero integrados por representación de la ciudadanía".[180]

Encontramos que la discusión se enreda por las propuestas diametralmente opuestas: el PRD y la propuesta de cabildos con atribuciones similares a los municipios y en función de los acuerdos de las mesas de negociación y reforma integral; y el PRI con la propuesta de consejos Delegacionales Vecinales, acotados a ciertas tareas. Una situación que, vale decirlo, no podía resolverse únicamente en la Comisión de Participación Ciudadana, sino que dependía de un punto de acuerdo en mesa dos, Comisión y Partidos Políticos.

Para octubre de 1998, el punto de acuerdo no da señales de vida y los secretarios técnicos de las mesas para la reforma —representantes de la Sociedad Civil— deciden proponer una Reforma política Integral y un Cambio Constitucional.[181] Esto

[179] El PRD exhortó al PRI para aprobar la ley, porque no habría tiempo para organizar los comicios, amenazo incluso con utilizar su mayoría en la asamblea; y que podrían diferirse para mayo de 1999. (Revista *Asamblea*, núm. 9, junio de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pp., 16 a 25.)

[180] Revista *Asamblea*, núm. 10, julio de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pp., 34.

[181] Durante la inauguración del Foro "Sociedad Civil y Reforma política en la Ciudad de México", el 14 de octubre, derivado de la participación de distintos representantes sociales, académicos y políticos, miembros de la sociedad civil, 18 juristas y con el aval de los secretarios técnicos de la Mesas para la Reforma política, Manuel González Oropeza, José Agustín Pinchetti y Jaime González Graf, se presentó la "propuesta ciudadana para la reforma política en el Distrito Federal ", que comprende sugerencias en 91 puntos sobre la constitución local, estructura orgánica del Distrito Federal, la responsabilidad de los servidores públicos, los órganos electorales, la elección e integración de los órganos de gobierno representativo y la participación ciudadana. (Véase Revista *Asamblea* No. 13, Segunda Época, octubre de 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Primera Legislatura, pp. 22)

es, transformar al Distrito Federal en un gobierno local con congreso y constitución propios, demarcaciones territoriales con alcaldes y cabildos; integración de tribunales, y la creación de un Instituto electoral Local; y la aprobación de la ley se posterga.

Es en noviembre de 1998, toda vez que se cierran las mesas de la Reforma política y se adoptan los acuerdos respectivos, en los que se aprueban la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal, el Código Electoral del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana. La Ley de Participación Ciudadana se aprueba el 26 de noviembre de 1998, con 60 votos a favor, o en contra. Una mayoría abrumadora.

La Ley de Participación Ciudadana se divide en cuarto títulos; dieciocho capítulos; y 112 artículos. Plantea la normatividad con la que la ciudadanía del Distrito Federal podrá participar, en términos generales, en el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal.

Los tipos de participación ciudadana definitivos fueron el *plebiscito*, el *referéndum*, la *iniciativa popular*, la *consulta vecinal* y *colaboración vecinal.* A su vez, incorpora tareas de difusión pública, audiencia publica y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial, como deberes de los funcionarios públicos, de mantener informada a la ciudadanía sobre los trabajos realizados en la administración y de obtener una perspectiva de las necesidades de la comunidad bajo su jurisdicción.

Finalmente, introduce una nueva versión de las figuras representativas en las colonias, barios y Unidades Habitacionales, en el esquema de *Comités Vecinales*, como una forma de integración de los intereses colectivos y la gestión urbana de

servicios. En el último cuadro del presente capitulo, se describen las figuras de participación y los requisitos para que se realicen.

Por su parte, la representación vecinal que plantea la Ley de Participación Ciudadana, puede describirse de la siguiente forma:

Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionan a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales (Art. 80).

En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un Comité Vecinal, con funciones atribuciones diferentes a los órganos de gobierno. Se integrarán según su tamaño y densidad poblaciones; podrán dividirse en secciones según su tamaño, o fusionarse en un solo Comité Vecinal. El catálogo, división o fusión es tarea del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Los integrantes de los Comités Vecinales oscilan entre 7 y 15 según el tamaño; se eligen por voto universal y secreto; mediante una elección con planillas integradas de hombres y mujeres habitantes de la Unidad territorial.

La organización, realización, cómputo y resultados de la elección, serán llevados a cabo por el Instituto Electoral del Distrito Federal, mediante centros de votación. La convocatoria contiene Unidades territoriales por cada una de las demarcaciones territoriales; número de integrantes del comité Vecinal para cada unidad territorial;

requisitos y plazo para el registro de planillas; periodo de campaña y día de la elección (Art. 89).

Los Comités Vecinales representarán los intereses de los vecinos de su colonia; gestionarán las demandas y propuestas; conocerán las acciones de gobierno y las difundirán; darán seguimiento a las propuestas de vecinos; coadyuvarán en el desarrollo y ejecución de obras; elaborarán diagnóstico de la Unidad Territorial; desarrollarán acciones de información, capacitación y educación cívica; serán vínculos ente los habitantes y los órganos político administrativos de las demarcaciones Territoriales; promoverán la participación ciudadana; organizarán estudios e investigación social y foros sobre temas y problemas de interés comunitario; promoverán la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo; y conocerán y emitirán opiniones sobre los programas de trabajo y servicios públicos.

El 4 de julio de 1999, mismas que se celebran con una baja participación de los habitantes del Distrito Federal y críticas a favor y en contra sobre la difusión, la instalación de los órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal, la limitación presupuestal, entre otras.

Como vemos, el proceso de gestión legislativa fue un proceso bastante atropellado. Dado por contextos y formas diversas que generaron no sólo desconfianza entre la ciudadanía consultada, sino entre los propios actores políticos.

Esto nos refiere a distintas cuestiones. Por un lado, la Asamblea Legislativa no ha logrado convencer del todo a la ciudadanía como un órgano legislativo para la ciudadanía del Distrito Federal. Sus funciones son tan recientes que habría que concederle el beneficio de la duda y esperar varios años de experiencia legislativa local.

Por otro lado, los cambios cualitativos en la nueva ley no son tan significativos. Se dejó de lado finalmente la discusión sobre la afirmativa ficta y la creación de un órgano delegacional con otras capacidades administrativas o de autoridad. Lo cual regresó al esquema de figura sólo representativas y cuyas prácticas y eficiencia habría que revisar.

Asimismo, la nueva ley tuvo repitió prácticas legislativas de la anterior Asamblea de Representantes. Se invirtieron los papeles de los partidos políticos: ahora el PRD con mayoría absoluta practicó el llamado *mayoriteo*. Pero el PRI acude a las acciones de inconstitucionalidad como antes lo hacía la oposición. Esto es, se invierten los papeles en una suerte de práctica aceptada y desvinculada de la toma de acuerdos o el debate parlamentario.

Es interesante ver la poca participación social como un elemento de la gestión legislativa. Se trata en todo caso, de operar de acuerdo a modelos establecidos y formulas prediseñadas, en lugar de trabajos de consenso y opinión serios.

En resumen, podemos decir que la Ley de Participación Ciudadana tiene el efecto del descrédito social, dada el nulo reflejo de propuestas en su contenido e incluso su puesta en práctica. Las Elecciones de Consejos Ciudadanos y de Comités Vecinales han sido realmente un fracaso como ejercicio democrático nimio, por múltiples factores.

El debate entre las fracciones partidista es de una calidad polarizada. Es todo o nada del poder en el Distrito Federal. Una tradición de alcanzar ciertos espacios y reducir, limitar o hasta prohibir otros. Una declarada lucha política que se atora muchas de las veces en discusiones legalistas que pierden de vista la parte operativa o funcional de la ley y las demandas de la sociedad civil.

Las formas institucionalizadas de participación que propone la ley, son rebasadas por acciones de organizaciones, grupos sociales, asociaciones civiles, etc., que miden su potencialidad en la gestión pública que va desde servicios hasta la fuerte presencia en la modificación de leyes.

Es necesario que la Ley de Participación Ciudadana deje de limitarse a los tipos de participación que establece y que nunca ha aplicado, como el plebiscito, el referéndum, la consulta pública, y que intente nuevas prácticas de inclusión de distintos sectores sociales. Al parecer, las formas "oficiales" de participación ciudadana en el Distrito Federal tienen una tradición de poca efectividad o nula representación.

En este sentido, habrá que pensar en un diseño totalmente nuevo de la ley que quizás no atraviese por la reforma política ni por la creación de comités, sino en la generación de espacios plurales, diversos o abiertos a distintas expresiones.

Los foros de consulta quizá sean un buen instrumento para detectar a las demandas ciudadanas, es posible optimizarlo si se le vincula con la aplicación de políticas públicas. No necesariamente se deben crear órganos vecinales para que esto se lleve a cabo.

Por su parte, los partidos políticos han ganado un terreno indiscutible en el poder político y han jugado un papel fundamental en la generación de cambios democráticos. Es necesario que la Ley de Participación Ciudadana deje de estigmatizar a los partidos políticos como actores ajenos a la voluntad ciudadana. De suyo, ello tiene efectos negativos en la cultura política de participación y votación, recientes en los habitantes del Distrito Federal.

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Figura	Requisitos
Plebiscito.- consulta a los ciudadanos, por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para que expresen su aprobación o rechazo previo a los actos o decisiones del mismo, y que a su juicio sean trascendentales para la vida pública del Distrito Federal	Podrán solicitar el plebiscito el Jefe de Gobierno o el 1% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, quienes anexarán listado con nombres, firmas y clave de elector, cotejado por el Instituto Electoral del Distrito Federal; el acto o decisión que pretende someterse; la exposición de motivos y razones.
Referéndum.- es un mecanismo con el cual la ciudadanía manifiesta aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de competencia de esta última	La Asamblea Legislativa del Distrito Federal acuerda este tipo de instrumento (solicitado por uno o varios miembros y aprobado por las dos terceras partes del pleno) o por el 1% de los ciudadanos en el Padrón Electoral, mediante similar procedimiento que en el plebiscito, en términos de la solicitud, la convocatoria, la organización, el órgano responsable y las materias que no se someten, así como los años en que no se aplica.
Iniciativa popular.- mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la asamblea Legislativa, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir. No serán objeto de iniciativa, las materias descritas en el plebiscito y en el referéndum, además de la Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda, y la regulación interna de los órganos encargados de la función Judicial del Distrito Federal	En forma similar, el 1% de los ciudadanos en el Padrón Electoral podrá presentar la iniciativa; la mesa directiva de la Asamblea la analizará; una comisión especial decidirá su admisión no rechazo y, en caso de ser favorable, se someterá al proceso legislativo.
Consulta vecinal.- por esta vía, los vecinos de las demarcaciones territoriales podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen. La consulta se dirigirá a *vecinos; sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados; y a los Comités vecinales de una o varias colonias*	El convocante será el titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial y se realizará mediante encuestas, consulta directa y otros medios.
Colaboración vecinal.- con este tipo de participación ciudadana, los vecinos ene l Distrito Federal podrán colaborar con la autoridad del órgano político administrativa en que residan, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.	La solicitud se hará por escrito y deberá firmarse por los vecinos solicitantes; el órgano político administrativo resolverá sobre la procedencia de la colaboración vecinal en 30 días naturales.
Unidades de quejas y denuncias.- los habitantes del Distrito Federal podrán presentar quejas y denuncias sobre la deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; y sobre la irregularidad en que incurran servidores públicos.	El órgano político administrativo informará del trámite y a solución de las quejas al denunciante y la canalizará a la Procuraduría social del Distrito Federal y a la Contraloría General de la Administración Pública del Distrito Federal.
Difusión pública.- el Gobierno del Distrito Federal difundirá las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas al Distrito Federal y las que emita la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; así como instrucción de obras públicas, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias. En términos generales, se difundirán los administrativos de carácter general que expida el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	

INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (cont.)	
Figura	**Requisitos**
Audiencia pública.- es un mecanismo mediante el cual, los ciudadanos del Distrito Federal pueden proponer al órgano político administrativo de la demarcación territorial (actualmente Delegaciones Políticas), la adopción de acuerdos o la realización de ciertos actos; y recibir información son relación a determinadas actuaciones.	Podrá ser solicitada por los representantes de elección popular en el Distrito Federal, los Comités Vecinales o representantes de sectores industrial, comercial, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados. El titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial (actualmente Delegado Político) informará de los plazos, el procedimiento y la competencia para satisfacer las peticiones.
Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial.- el titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial deberá realizar recorridos periódicos dentro de su jurisdicción, a fin de verificar la forma y condiciones en que se prestan los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitos, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.	Podrán solicitar recorridos los Comités Vecinales, los representantes de sectores industrial, comercial, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados y los diputados a la Asamblea Legislativa. Las medias que acuerde el titular serán llevadas a cabo por el responsable que señale el propio titular y se harán de conocimiento de los habitantes del lugar.

Fuente: Ley de Participación Ciudadana

CONCLUSIONES

Hemos visto cómo la Reforma del Estado contemporáneo ha permeado la organización y funcionamiento del Estado mexicano en sus dos variables principales. La economía y la política no han quedado excluidas de un proyecto que propone la liberación de las fuerzas del mercado en compañía de una democratización de los espacios públicos.

Esta democratización ha estado enmarcada en un paulatina Reforma política que se ha expresado en la creación de espacios de representación política mediante la liberación de trabas jurídica para la representación popular en la Ciudad de México.

La conformación de poderes Ejecutivo y Legislativo locales es un avance significativo y trascendente, a partir de la construcción de un nuevo gobierno local y una Asamblea Legislativa con facultades para elaborar leyes que regulen la vida del Distrito Federal.

Sin embargo, existe todavía un rezago en la integración de una Entidad Federativa autónoma y soberana. Una entidad con auténticas facultades para decidir sobre el devenir de sus habitantes y en particular, sobre la aplicación de políticas públicas que le beneficien. El debate sigue enfrascado en posiciones conservadoras o de corte jurídico sobre la inviabilidad del proyecto, con un amplio campo de análisis desde puntos de vista políticos, económicos, sociales, culturales y territoriales.

El Distrito Federal sigue operando en muchos aspectos fundamentales, bajo el esquema y tutela de la Federación. No puede definir aspectos claves como la determinación de su presupuesto de egresos o su Estatuto de Gobierno, y la propia normatividad urbanística le coloca en un escenario jurídico híbrido donde las decisiones públicas importantes siguen pasando por el filtro del Congreso de la Unión.

Pese a ello, los recientes actores políticos, los poderes locales como el Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa, han sumado esfuerzos para aplicar nuevas facultades y poner en práctica ejercicios de gestión social en distintos terrenos.

Por su parte, la Asamblea Legislativa ha tenido que enfrentar la avalancha del descrédito ante propuestas de leyes que considera útiles y a favor del beneficio de los habitantes del Distrito Federal, como consecuencia de sus recientes facultades.

Desde su creación, la Asamblea Legislativa fue un espacio clave para la negociación de la Reforma política, en la que el gobierno federal cedió espacios a cuentagotas. Sus primeras actividades se limitaron al terreno de la reglamentación y tareas poco significativas ante el alud de problemas urbanos de la Ciudad de México. Su instalación como órgano legislativo inauguró la puesta en escena de un parlamento local con restricciones pero con posibilidades de realización y ejecución de acciones locales.

Como espacio de deliberación, la Asamblea Legislativa tiene un papel importante y fundamental para la vida democrática y la gestión social. Una gestión que ha pasado de la atención ciudadana de ventanilla, al planteamiento de nuevas formas de organización y control de mecanismos de dependencias, actividades, y normas locales.

Hay que decirlo, la tradición legislativa basada en la dominación del poder Ejecutivo sobre el Legislativo, la hace todavía vulnerable a prácticas políticas añejas y reproducción de vicios como el *mayoriteo* o la perspectiva unilateral de las *comisiones*, pero cuenta con posibilidades de romper con inercias del pasado mediante las consultas públicas que ha instrumentado.

Por otro lado, la Reforma política del Estado, pese a sus avances en el terreno de la democracia representativa, ha dejado de lado la necesidad de vincular el ejercicio legislativo con la democracia directa. Los partidos políticos como entes privilegiadas en este trabajo, han encaminado sus iniciativas y fuerzas hacia la configuración cada vez más perfecta de

procedimientos para la elección, prerrogativas y formas de integrar los poderes de la unión, pero han descuidado la democracia directa.

Esto ha dejado en el abandono políticas y programas de gobierno vinculados a las necesidades de la sociedad. La relación de ésta con el gobierno se ha visto cada vez más debilitada pese a los avances descritos. Lo que ha obligado a la sociedad a plantearse nuevas formas de participación o mecanismos para influir en el diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas. Tal es el caso de los grupos de presión o cabildeos.

El trabajo parlamentario no debe estar necesariamente vinculado a las demandas de los votantes ya que constitucionalmente los diputados se convierten en representantes locales. Sin embargo, esto no los desvincula de intereses particulares y sus prácticas recogen inquietudes sociales y alimentan las formas de legitimación del poder político.

En el caso de la gestión legislativa esto no es la excepción. La forma en que se recuperan intereses colectivos como una forma de atención ciudadana, a través de instrumentos de consulta pública, es un ejemplo de que la dinámica política de la actividad parlamentaria está matizada por la corriente de pensamiento moderna que basa en opiniones de la sociedad civil.

No obstante, la consulta pública en la Asamblea Legislativa es más una apariencia que una realidad. Hemos visto como la selectividad o el exceso de la aplicación de consultas ciudadanas la han convertido en requisito para legislar, al margen de la naturaleza misma de las incitativas de ley que se procesen.

Pese a ello, la presencia de la sociedad civil como la expresión de grupos sociales heterónomos y heterogéneos ha influenciado de alguna manera la toma de decisiones parlamentarias. Esto es, a través de medios de comunicación o protestas visibles, como en el caso de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada o mediante la indiferencia ante la promoción de la participación, como en la Ley de Participación Ciudadana.

La Asamblea Legislativa ha promovido la participación social, un hecho comprobable. El problema es que tal vez falte experiencia en la aplicación de estos instrumentos y en la visión que de ellos se tiene. Quizá sea conveniente una continuidad en el ejercicio, pero con técnicas, procesamiento de la información y comprensión diferente de lo que verdaderamente existe en la sociedad. Un trabajo más de búsqueda y convergencia de opciones legislativas, en el entendido de que no es posible encontrar uniformidad de intereses sociales.

En este trabajo se han observado una serie de elementos sobre la forma en que la Asamblea Legislativa ha sobrevalorado lo *social*. Pero también esto es resultado de cierto grado de indiferencia de legisladores, presidentes de comisiones, partidos políticos y en general el órgano legislativo local, sobre la importancia de los instrumentos viables de consulta pública. Tal parece que hay una fascinación por someter a como de lugar, al consenso de la ciudadanía incluso leyes que desconoce o no son de su interés; u omitir aquéllas que sí le competen.

Esta situación en general, se refleja tanto en la Ley para las Instituciones de Asistencia Privada como en la Ley de Participación Ciudadana. Ambas, con materias y naturaleza jurídica diferente, e impacto social distinto, encerraron orientaciones comunes de fragilidad de las consultas.

En la primera, se observa que la selectividad de las muestras y la estrategia que subyace en la aplicación de una política de racionalidad gubernamental, choca con la estructura organizacional de las Instituciones de Asistencia Privada y con intereses fuertemente arraigados en los actores sociales afectados. La solución a tal conflicto se trasladó a instancias de deliberación no propiamente de gestión legislativa, sino de lucha política y económica. Vale la pena preguntarse si era necesario ese tránsito o si de verdad no debió existir consulta.

En la Ley de Participación Ciudadana, la consulta paralela entre la Asamblea Legislativa y el Gobierno del Distrito Federal, por demás desorganizada y desvinculada de un proceso común, generó más desconfianza entre los actores políticos e indiferencia entre los actores sociales. Con base en una práctica democrática, la Asamblea Legislativa se vio sumergida en el universo de opiniones contrapuertas, disímiles, afines o en oposición, propias de toda consulta. Pero dictaminó algo totalmente diferente, por el debate partidista que imperó.

Sin embargo, no deben negarse los avances de la Asamblea Legislativa como un órgano legislativo local y sus implicaciones para la vida democrática y normativa de la Ciudad de México. Es importante rescatar su valor político y sus proyectos para deliberar sobre inquietudes propias del Distrito Federal.

Además, su instalación y ejercicio recientes no permite hacer aseveraciones definitivas. En su propio carácter colegiado y de renovación de representantes de la ciudad, radica su posibilidad de mejorar el quehacer y la depuración de instrumentos legislativos. Subyace en las iniciativas de sus diputados, el interés por seguir buscando el avance democrático del Distrito Federal y se encuentra con serias dificultades.

En cierta forma, su práctica se deriva de la experiencia partidista, antecedentes y vocación progresista de la mayoría que la conforma. Esto la convierte en un espacio en el que se pueden fundar nuevas relaciones con la sociedad Civil.

Pero también estos legisladores, empiezan a reconocer el peso específico de las limitaciones y los problemas reales como la creación de cabildos municipales y la imposibilidad financiera y jurídica para su realización; o la difícil defensa de un proyecto de asistencia social en un país con instituciones con conceptos diametralmente opuestas de filantropía o asistencia social.

La Asamblea Legislativa manifiesta la urgencia de cambios y la importancia de una forma distinta de gestión. Pero debe poner a prueba su capacidad y alcances en un territorio donde

sus habitantes carecen de participación regulada o desconfían de las instituciones, pues durante muchos años conocieron sólo de prácticas burocráticas, centralizadas y autoritarias.

Finalmente, a manera de propuesta, se debe aprovechar la función de la Asamblea Legislativa. Impulsar al mismo tiempo una reforma política integral que no obstaculice el desarrollo de sus tareas. Esto se explica porque la Asamblea Legislativa lleva el sello de ser la promotora y receptora de los cambios políticos en el Distrito Federal.

Sin embargo, es necesario verificar metódicamente la conveniencia de formar una Entidad Autónoma y una Constitución Política Local, dado el mapa jurídico lleno de trazas sobrepuestas que no son necesariamente obstáculos. En el caso del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de las facultades legislativas de la Asamblea Legislativa en materia de Asistencia Social, así lo demuestra.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al delimitar su área de influencia y decisión local, acrecienta la posibilidad de acordar sobre temas concretos y su posible realización. Dicha búsqueda de acuerdos es perfectible, más no imposible. Principalmente, si reconoce en sus miembros la representación de intereses específicos y la influencia que subyace de la Sociedad Civil en representantes de los Partidos Políticos, intelectuales, organizaciones sociales, instituciones privadas o medios de comunicación.

Este estudio ha permitido mirar hacia adentro de la Asamblea Legislativa. Lo que permite identificar anomalías y practicas que deberían corregirse para hacer de este órgano un espacio más incluyente, social y políticamente hablando, de la participación de los habitantes de la Ciudad de México.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis (1992) comp. *El estudio de las políticas públicas*, Antología de la política pública. Porrúa editores, México.

ALEJANDRO María de Jesús, "Diez años de hacer historia en la Ciudad de México ", Revista Asamblea, no. 14, segunda época, noviembre de 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa.

ALVARADO Ruiz Ernesto (entrevista) Director de Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de México. Noviembre de 1999.

ANGUIANO, Arturo (1995) "Nuevo Ropaje del Estado mexicano", en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, No. 72.

ARATO Andrew y Jean L. **COHEN** (1999) "Esfera pública y sociedad Civil", en *Metapolítica*, No. 9, Vol. 3, enero-marzo. UAP/Centro de estudios de política comparada, puebla, México.

ARROYO Flores, Ma. Alejandra "Una Década de Encuentros en la Tribuna Parlamentaria" en Revista *Asamblea* No. 12, Segunda Época, septiembre de 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa. Primera Legislatura.

AZUELA, Antonio y **DUHAU**, Emilio (1991) *Gestión y Cambio institucional*, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco.

BARRERA, Rocío y **GONZÁLEZ**, Daniel, "El sentido del voto en 10 años" en *Revista Asamblea,* No. 14, Segunda Época, noviembre de 1998, órgano de difusión de la Asamblea Legislativa. Primera Legislatura.

BAZÚA, Fernando y **VALENTTI** Giovanna, (1993) "¿Cómo hacer del estado un bien público?", En *Sociológica*, año 8, número 22. lo público y lo privado, Mayo – agosto de 1993. UAM Azcapotzalco, México.

BÉJAR A. Luis (1998) Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación) en *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 60, número 2, abril junio de 1998.

BOBBIO, Norberto (1984) *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica. México.

BOLÍVAR, Augusto, (1992) "Hacia una autocrítica del Estado mexicano", en *El cotidiano* no. 45, enero-febrero, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco. México.

_____, (1997)"Las políticas institucionales en el periodo de la reforma del Estado". Seminario *Prospectivas de desarrollo en México*, UAM – Azcapotzalco.

_____, (1999) "Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político" *Sociológica*, año 14, número 39, Reforma institucional y Gobiernos Locales, enero-abril.

BOTELLO, Blanca Estela "Historia de la representación ciudadana", La historia de los comités vecinales u otras figuras cercanas a estos se remonta a 1928. / Grupo Reforma, Cd. de México, México, agosto 7, 2000.

CANTO, Manuel (1998) "La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas" en *Organizaciones Civiles y Políticas públicas en México y Centroamérica*, Porrúa editores, México.

CARNOY Martín (1993) "El debate Alemán", en *El Estado y la teoría política,* Alianza Editorial, México.

CARRILLO Ulises y **LUJAMBIO** Alonso, (1998) "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII legislatura del Congreso Mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 60, número 9, abril-junio de 1998.

CASTELLANOS Cortés, Sara (1998) "Iniciativa de Ley de Instituciones de Asistencia Privada y Desarrollo Social Privado del Distrito Federal". Coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. México, Distrito Federal, 5 de noviembre de 1998. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México.

CEPAL (1998) Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe. Min. Degli Afari Esteri, Italia.

CHÁVEZ Contreras Ernesto, (entrevista) diputado presidente de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa, noviembre de 1999.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

CUNILL, Nuria (1991) *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Venezuela.

DANEL, J. Fernando (1988) "Sociedad, Estado y Democracia", en *Transición a la democracia y gobierno del Estado mexicano*, Rolando Cordera, comp. Porrúa Editores. México.

DAVIS Diane E. (1999), *El Leviatán urbano*, la ciudad de México en el siglo XX. FCE., México.

DIAMOND, Larry (1997) "Repensar la sociedad civil" en *Metapolítica*, No. 2, Vol. 1, Abril-junio, UAP/Centro de estudios de política comparada, Puebla, México.

DÍAZ-DURÁN Alejandro, (1998) "Propuesta de reformas a la Ley para las Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal". Diputado independiente, Asamblea Legislativa del Distrito Federal. México Distrito Federal.

DICTAMEN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, Comisión de Participación Ciudadana, I Asamblea Legislativa, noviembre de 1998, p.12.

DIF, documento "Análisis de Asistencia Social". Biblioteca DIF, 1999. Programa de Desarrollo Social.

DUHAU, Emilio (1986) "Problemas actuales de la teoría del Estado Capitalista" *Sociológica* no. 2, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, México.

EL UNIVERSAL, *25 de enero de 1999.*

ENCARTA (1998) Microsoft ® Enciclopedia.

ESPINO, Margarita representante de la Comisión jurídica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en entrevista a *El Universal*, 25 de enero de 1999.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 1994

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, 1997

GARZA, Gustavo (1998) "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México", en *Normatividad Urbanística en las principales metrópolis de México*, Garza y Rodríguez, El Colegio de México.

GUDIÑO Pelayo, José de Jesús, (1999) Ministro de la SCJN, "Las razones de mi Voto II", Acción de inconstitucionalidad 1/99 Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, Revista *Lex*, México.

H. PIT KIN, (1967) *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley,. *Revista Mexicana de sociología*, Vol. 60, número 2, abril junio de 1998.

HELD, David, (1992) *Modelos de Democracia*, alianza editorial, Madrid.

HIGUERA Menéndez Claudia (entrevista) Subdirectora de Programas Comunitarios en la Delegación política Azcapotzalco. Noviembre, 1999.

INOSTROZA, Luis (1997) *Privatizaciones, Megatendencias y Empresas Públicas*, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, Azcapotzalco, México.

JARAMILLO Flores Virginia y **MURÚA** Hernández Sara Lygeia, Diputadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, exposición de motivos, iniciativa de Ley para las Instituciones de Asistencia Privada. México, Distrito Federal, 1998.

JARAMILLO Flores, Virginia, (1998) Comparativo de propuestas ley actual, propuesta Jaramillo/Murua, propuesta AMIAP, propuesta Díaz Durán y propuesta Castellano Cortés. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

JARAMILLO Virginia, (entrevista) diputada presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Asamblea Legislativa. Marzo 16, 2000.

KLIKSBERG, Bernardo (1994) Comp. "El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda para la discusión", en *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. INAP/FCE.

LA JORNADA, 6 de noviembre de 1997.

LEY DE INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA. Primera Asamblea Legislativa, México.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal, México, 1998.

LEY ORGÁNICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.

LUJÁN Ponce, Noemí (1992) *El régimen jurídico político del Distrito Federal*, tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Cap. I, México.

MARTÍNEZ Assad, Carlos, (1996) *¿Cuál destino para el Distrito Federal?* Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital. Editorial Océano, México.

MARTÍNEZ Morales, Rafael (1997) *Derecho Administrativo*, Diccionarios Jurídicos Temáticos, Harla, México. Vol. 3.

MESA Iturbe, Rafael. Director de Investigación y Desarrollo en Philos, A.C., Filósofo y sociólogo, entrevista, agosto de 2000.

MEYENBERG, Yolanda (1998) "Representación y construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, número 2, abril-junio. México.

NEXOS (2000) "Ley para regular las Instituciones de Asistencia Privada: la guerra de la filantropía", conducido por Héctor Aguilar Camín y transmitido por televisión mexicana el 22 de abril de 2000. nexos.com.mx.

OMEBA (1999) Enciclopedia Jurídica, Red Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México.

OVALLE, B. Ricardo (1995) "El redimensionamiento de la administración pública" en *El cotidiano*, no. 72, octubre. Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco. México.

PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL 1998-2000

REFORMA 22 de enero y 10 de febrero de 1999.

Revista *Asamblea*, febrero de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pp. 14 a 16.

Revista *Asamblea*, núm. 10, julio de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Revista *Asamblea*, Núm. 3. Segunda Época, diciembre de 1997, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Revista *Asamblea*, núm. 9, junio de 1998, Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Revista Asamblea. (1998) Historia de la Beneficencia en México. Segunda época, Vol. 12, pp. 26-38. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, comisión de gobierno.

ROBLES A. Mogni, Jorge "Evaluación Constitucional del Distrito Federal (1824-1996), Revista *Asamblea*, No. 11, Agosto de 1998. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

ROSENBLUETH Arturo, Fundación para el Avance de la Ciencia, A.C.

SÁNCHEZ Mejorada Cristina y **DURÁN** Contreras Ana María, "Las elecciones de Consejeros Ciudadanos en el marco de la reforma política del Distrito Federal", en *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos,* Tomo II, OCIM / Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, México, 1997.

SÁNCHEZ Mejorada Cristina, "Debate en torno a la participación ciudadana" en *Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos,* OCIM / Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco, 1993.

_____, "La participación ciudadana en el Distrito Federal. Reflexiones sobre la Ley y las elecciones vecinales", en *El cotidiano,* Núm. 99, enero-febrero, 2000.

SAXE-FERNÁNDEZ, John (1993) "nueva estrategia de Estados Unidos, expandirse sin usar la fuerza", Excélsior, México, octubre 5, p. 7.

SÍNTESIS DEL RESULTADO DE LOS FOROS, ENCUENTROS Y REUNIONES DE TRABAJO PARA LA ELABORACIÓN Y DISEÑO DE LA NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (Noviembre - Diciembre de 1997 y marzo-abril de 1998)" Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Comisión de Participación Ciudadana. México.

TARRÉS, Ma. Luisa "Demandas democráticas y participación electoral en la Ciudad de México: dos estudios de caso" En *Revista Mexicana de sociología,* Vol. 60, número 4, octubre-diciembre de 1994.

TREJO Hernández, Raciel (1991) Perfil y Semblanza Política de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Asamblea de Representantes, Comisión de Gobierno. Centro Histórico, México.

VALDÉS Zurita, Leonardo (1995), "Sistemas Electorales y de Partidos", Cuadernos de Difusión de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral.

VILLEGAS Sandoval Héctor, (entrevista) Asesor Jurídico de las mesas para la Reforma política en el Distrito Federal del gobierno de la Ciudad de México.

WALLERSTEIN, Immanuel (1992) "Análisis de los sistemas mundiales" en *La Teoría social hoy*, Anthony Giddens, y Jonathan Turner. Alianza Editorial. España.

ZICCARDI, Alicia (1998) "Entre el estado y la globalización, la soberanía de la sociedad civil", en *Ciudades Latinoamericanas,* Programa universitario de estudios sobre la ciudad. UNAM, México.