

La legislación electoral en el Distrito Federal

Pablo Javier Becerra Chávez

Introducción

Este trabajo analiza la evolución de la legislación electoral en el Distrito Federal, con la finalidad de evaluar las características más importantes que han adquirido las reglas del juego político-electoral en la ciudad capital de nuestro país, la cual hasta hace muy poco tenía un carácter de excepción en términos del derecho de sus habitantes a elegir a sus autoridades locales.

Lo primero que salta a la vista al estudiar este tema es el periodo tan prolongado en que se mantuvo un estatus peculiar en ese sentido para el D.F., en lo que se refiere a la ausencia de poderes locales (ejecutivo y legislativo) electos por la ciudadanía, a pesar de que en tal entidad ha tenido lugar uno de los procesos de concentración urbana, económica y social más importantes no sólo del país sino del mundo.

Si bien es cierto que el D.F. ha dejado de ser la entidad más poblada del país y que esa característica le corresponde ahora al estado de México, a pesar de ello sigue siendo cierto que en esta pequeña porción de territorio se localiza la concentración poblacional más grande y densa del país, característica a la que se añaden la mayor concentración económica, política y cultural. Poco menos de diez millones de habitantes residen en esta entidad y alrededor de seis millones estaban en edad de votar en 1997.

Hasta 1988 el D.F. tuvo el mayor padrón electoral del país y a partir de 1991 fue superado por el estado de México. Para 1997, la

ciudad capital contaba con 5 889,985 ciudadanos que habían recibido su credencial para votar, en tanto que en el Estado de México tal cantidad ascendía a 6 687,455. La gran novedad del proceso electoral de 1997 fue que los ciudadanos del Distrito Federal ejercieron por primera ocasión el derecho a elegir al jefe de gobierno y por cuarta ocasión eligieron una Asamblea Legislativa Local, cuya primera versión electa en 1988 contó con facultades menores a las de la actual. De acuerdo con la reforma electoral de 1996, para el año dos mil se elegirá por voto popular a los funcionarios que hoy todavía se conocen como “delegados”, con lo cual se completará un cambio nada desdeñable, pero aún insuficiente en esta esfera de la vida política de México. La magnitud de este cambio puede evaluarse a la luz de la consideración de que hasta las elecciones de 1985, y desde la supresión en 1928 del régimen municipal en la capital, sus habitantes no contaron con autoridad política alguna elegida por el voto ciudadano.

I. El régimen constitucional del Distrito Federal

Desde el inicio de la vida independiente de nuestro país, los constituyentes de 1824 siguieron el modelo de la constitución estadounidense, que establecía el asiento de los poderes federales en una reducida zona en la cual no existían poderes locales (Washington, distrito de Columbia), cuyo territorio había sido cedido por algunos de los estados signantes del pacto federal. La lógica de los constituyentes del vecino del norte se orientó en el sentido de crear una zona en la que se pudiera establecer la infraestructura básica de los poderes federales sin afectar a los estados ya existentes. Esta pequeña ciudad nunca alcanzó un gran tamaño (en la actualidad tiene menos de un millón de habitantes) debido a que solamente cumplía una función política y administrativa. Hasta el año de 1974 la ciudad de Washington, D. C. careció de poderes locales elegidos por sus habitantes, pero a partir de este año, después de un referéndum y de una modificación constitucional, sus habitantes tienen el derecho de elegir al alcalde y al consejo de la ciudad.¹

¹ Cfr. Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 1991, pp. 921-936. Arnaldo Córdova,

La implantación de ese modelo federalista en una realidad diferente, no pudo menos que conducir a una serie de incongruencias a lo largo de nuestra historia constitucional en torno a la cuestión del régimen político de la capital. La Constitución de 1824 facultó al Congreso de la Unión para elegir la sede de los poderes federales, misma que recayó en la ciudad de México, ubicada en aquel entonces en el estado de México, y que era, desde la época virreinal, el centro urbano, político y cultural del país. Dentro de la ciudad se designó un Distrito Federal con centro en la plaza mayor (el actual Zócalo capitalino) y de un radio no mayor de dos leguas (poco más de 11 kilómetros), cuyo gobierno quedaba bajo la jurisdicción del gobierno federal.

En 1836 se sustituyó el régimen federal por el central, por lo que se cambió la denominación de la sede de los poderes nacionales por la del Departamento de México. La restauración del régimen federal en 1846-1847 regresó a la tradición del Distrito Federal como sede de los poderes. En 1854, bajo el gobierno de Santa Anna, se extendieron los límites del Distrito Federal hasta alcanzar una dimensión cercana a la que tiene actualmente, bajo una lógica estrictamente militar y no política.

La Constitución de 1857 refrendó el federalismo y discutió ampliamente la cuestión del estatuto jurídico-político de la sede de los poderes federales. Esta Constitución consideraba al “estado del Valle de México” como una de las partes integrantes de la federación (en su artículo 43), aunque al mismo tiempo consideraba que dicho estado se formaría en el futuro en el territorio de lo que en ese momento era el Distrito Federal, cuando los poderes federales se trasladaran a otro lugar (artículo 46). Es decir, por un lado se consideraba al “estado del Valle de México” como parte actual de la federación, en igualdad con los otros estados, y por otro lado se reconocía que la entidad realmente existente era el Distrito Federal, que solamente se convertiría en dicho estado cuando los poderes federales dejaran de residir en él. A pesar de estas ambigüedades constitucionales, se confería a los habitantes de este Distrito el de-

“El régimen constitucional del Distrito Federal”, en varios autores, *La democratización del Distrito Federal*, México, Instituto de Estudios de la Revolución democrática, PRD, 1992, pp. 1-31. Víctor Ballinas y Alonso Urrutia, “Luchan gobiernos de capitales del mundo por su autonomía”, *La Jornada*, 27 de octubre de 1992, p. 21.

tiones de índole administrativa, ya que se daba por descontado que el gobierno político se encontraba de manera incontrovertible en manos del presidente de la República. El Consejo Consultivo establecido por la ley de 1928 estuvo integrado tradicionalmente por personas cercanas a las autoridades del DDF., los mecanismos para su integración eran controlados por el gobierno y el partido oficial y difícilmente se puede decir que en realidad haya cumplido una auténtica función de consulta y asesoría del DDF.¹¹

Ninguna de las reformas electorales producidas entre 1946 y 1973 se tomó la molestia de incluir alguna modificación en el régimen político electoral del Distrito Federal. Se daba por sentado que la capital del país se debía mantener al margen de los procesos electorales locales y que era suficiente derecho para sus ciudadanos poder emitir su sufragio en los procesos federales.

No fue sino hasta la “reforma política” impulsada por el presidente López Portillo en 1977 que el grupo gobernante creyó conveniente introducir leves modificaciones en este terreno. En el artículo 73 de la Constitución se incluyeron los principios del “referéndum” y la “iniciativa popular” para aprobar o iniciar leyes o reglamentos relativos al D.F. Estos principios se incluyeron en la *Ley orgánica del DDF.* de 1978 y ahí se indicó que debería elaborarse un reglamento detallado al respecto, lo que nunca ocurrió debido a que la reforma de 1986-1987 desapareció estas dos figuras de la Constitución, no así de la ley orgánica que estuvo vigente hasta antes de la aprobación del Estatuto de gobierno de 1994.

Veamos brevemente en que consistían estos dos principios. Según la *Ley orgánica del DDF.* “el referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal” (artículo 53).¹² Si se trataba de ordenamientos legales, el referéndum podía ser iniciado por el presidente de la República o por las cámaras de diputados o senadores, en tanto que en materia de reglamentos le correspondía exclusivamente al presidente.

¹¹ Una visión panorámica de la evolución del Consejo se encuentra en Consejo Consultivo de la Ciudad de México: “Organización ciudadana en la Ciudad de México”, en *Atlas.... op. cit.*, pp. 387-389.

¹² *Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal*, 1992, p. 50.

En cuanto a la iniciativa popular, se trata de “un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos referentes al Distrito Federal” (artículo 53).¹³ De acuerdo con la *Ley orgánica del DDF* la iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos podía ser iniciada por la ciudadanía del Distrito Federal, siempre y cuando la apoyara un mínimo de cien mil ciudadanos, dentro de los que se debían encontrar, por lo menos, cinco mil ciudadanos de cada una de las dieciséis delegaciones (artículo 55).

Hasta la fecha no se ha realizado en ninguna ocasión un referéndum ni se ha iniciado un procedimiento de iniciativa popular, y, como se anotó líneas atrás, ambos principios desaparecieron en 1987 del texto constitucional aunque siguieron presentes en la *Ley orgánica del DDF* vigente hasta 1993.¹⁴

En realidad fue muy poco lo que modificó la reforma política lopezportillista en torno a la forma de gobierno y a la elección de las autoridades en el D.F. Sin embargo, en las audiencias públicas que precedieron a la reforma constitucional de 1977, algunos partidos presentaron propuestas más avanzadas al respecto que no se tomaron en cuenta por el gobierno. Así, los dirigentes del Partido Comunista Mexicano, sin registro en ese momento, planteaban la necesidad de que una verdadera reforma política debería “restituir a la ciudadanía del Distrito Federal sus derechos políticos, formando para ello, a través de la reforma de los artículos 43 y 44 de la Constitución, el estado del Valle de México, nueva entidad federativa que abarcaría por lo menos la actual área metropolitana de la ciudad de México”. Proponía, además, el restablecimiento del régimen municipal. En esta propuesta, las dieciséis delegaciones del D.F. más los municipios mexiquenses del área metropolitana, pasarían a ser parte del nuevo estado.¹⁵ Los dirigentes de la Unidad de Izquierda Comunista (sin registro) manifestaron la necesidad de “restablecer el derecho de los ciudadanos del Distrito Federal para ele-

¹³ *Ley orgánica...*, *op. cit.*, p. 51.

¹⁴ Más información, en Octavio Rodríguez Araujo, “Gobierno y representación política en el Distrito Federal (1940-1984)”, en *Atlas...*, *op. cit.*, pp. 377-379. Lino Espinoza Palacios, “Administración pública en el Distrito Federal”, en *Atlas...*, *op. cit.*, pp. 379-383.

¹⁵ Comisión Federal Electoral, *Reforma política*, 1977, p. 134.

gir a sus gobernantes municipales...”.¹⁶ El Partido Socialista de los Trabajadores (también sin registro) propuso “que quedaran sujetos a elecciones tanto el jefe del Departamento del Distrito Federal y los delegados políticos, así como los miembros del poder judicial”.¹⁷ La dirigencia del Partido Mexicano de los Trabajadores propuso la transformación del Distrito Federal en un estado y de las delegaciones en municipios, “exceptuando una, que se mantendría como Distrito Federal”, y que continuaría siendo sede de los poderes federales.¹⁸ Una discusión más desarrollada al respecto tendría lugar pocos años más tarde, en 1986, con ocasión de la reforma electoral impulsada por el presidente De la Madrid.

Las transformaciones del sistema electoral federal introducidas por la LFOPPE, particularmente la figura del registro condicionado de los partidos, permitió el desarrollo de un acentuado pluralismo y una mayor competitividad en la entidad, cuyos gérmenes se podían observar ya en la primera mitad de los setenta, dando como resultado a mediano plazo la tendencia a la disminución de la votación priísta, tanto en términos absolutos como porcentuales.

Durante la década de los setenta, virtualmente sólo existían dos partidos en la capital (PRI y PAN), si se toma en cuenta la votación para diputados. Entre 1961 y 1967 la votación del PRI nunca estuvo por debajo del 64 %; en tanto que la del PAN fluctuó entre 27 y 30%; y la de los partidos de oposición ficticia (PPS y PARM) era virtualmente marginal. En 1970 el PRI cayó por debajo del 60% con un 55.6%; y para 1973 cruzó la difícil barrera del 50%; con un 43.7%, mientras el PAN ascendía del 29% al 32%. La crisis interna en el PAN, que le impidió presentar candidato presidencial propio en 1976, facilitó la recuperación del voto priísta en este año, ascendiendo a 55.6%, en contraste con la disminución del voto panista a un 21.3%. Resulta interesante constatar que en ese año los votos anulados representaron un 14.7% de la votación total (poco más de 400, 000 sufragios), casi el doble de la votación conjunta del PPS y el PARM (véase el cuadro 1).¹⁹

¹⁶ Comisión Federal Electoral, *op. cit.*, p. 250.

¹⁷ Comisión Federal Electoral, *op. cit.*, p. 178.

¹⁸ Comisión Federal Electoral, *op. cit.*, p. 213.

¹⁹ Información proveniente de Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, 1990, Cuadros 1, 2, 5, 6, 9 10 del apéndice estadístico.

Cuadro 1
Tendencias electorales en el Distrito Federal: 1961-1976
Diputados de mayoría relativa. Porcentajes sobre votación total

Partidos	1961	1964	1967	1970	1973	1976
PAN	30.94	29.37	27.67	29.37	32.25	21.27
PRI	64.76	65.99	64.68	55.56	43.74	55.62
PPS	2.08	2.64	4.75	2.63	5.75	4.84
PARM	0.82	1.70	2.49	1.31	2.27	2.85
PNM	0.81	—	—	—	—	—
No reg.	0.60	0.31	0.41	0.27	0.53	0.71
Anulados	0.00	0.00	0.00	10.87	15.46	14.70
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Particip.*	62.19	62.74	64.55	67.08	64.19	62.84

*Votación total como porcentaje del padrón electoral.

Fuente: Silvia Gómez Tagle: *Las estadísticas electorales de la reforma política*. México, El Colegio de México, 1990. *Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos*, número 34. Cuadros 1, 2, 5, 6, 9 y 10.

En 1978 solicitaron su registro condicionado, y lo convirtieron en definitivo en 1979 gracias a su porcentaje de votación, los partidos Comunista Mexicano (PCM), Socialista de los Trabajadores (PST), y Demócrata Mexicano (PDM). Esta mayor presencia partidaria diluyó el bipartidismo que se había consolidado en el D.F. hasta antes de la LFOPPE y configuró un esquema pluripartidista con tres partidos relevantes: en primer lugar el PRI, partido mayoritario que ya no podría ubicar su votación por encima de la barrera de 50%, con un mínimo de 42.7% en 1985 y un máximo de 48.4% en 1982; en segundo lugar el PAN, partido histórico de oposición legal, con un porcentaje muy por debajo de su tradición anterior a la LFOPPE, con un mínimo de 16.8% en 1979 y un máximo de 27.3% en 1982; y por último el PCM, que en 1981 se transformó en PSUM, con un mínimo de 7% en 1985 y un máximo de 11.5% en 1979. En 1982 obtuvo su registro, también en forma condicionada, el Partido Re-

volucionario de los Trabajadores (PRT), que logró en la capital el 4.2%, votación superior a la de los tradicionales partidos paraestatales (PPS y PARM). En 1985, por último obtuvo su registro el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), logrando una votación de 4.6%. Para 1985, último año electoral regulado por la LFOPPE, el Distrito Federal se caracterizaba por una pluralidad y una competencia partidaria que no se observaban en otras entidades del país. Esto solamente ocurría en el ámbito electoral federal porque la capital aún carecía de elecciones locales.

III. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal

En junio de 1986 el presidente Miguel de la Madrid inició un nuevo proceso de reforma electoral, al facultar a la Secretaría de Gobernación para convocar a las audiencias públicas para tal efecto. La novedad en esta ocasión consistió en que junto a la “renovación política” electoral (como decidió llamarla el presidente para imprimirle su sello personal), se ubicó al tema de la “participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal” como uno de los aspectos centrales de la discusión. Vale la pena realizar un breve resumen de las propuestas más relevantes presentadas por los dirigentes de los partidos políticos para pasar posteriormente al análisis de la reforma constitucional y del Código Federal Electoral resultante de ella.²⁰

La dirigencia del PRI sostuvo la necesidad de preservar al D.F. como asiento de los poderes federales, con un jefe del D.D.F y delegados nombrados por el presidente de la República. Por tanto, se oponía a su transformación en un estado con gobernador y ayuntamientos elegidos popularmente, tesis defendida por la mayoría de los partidos de oposición. Uno de los ponentes del partido gobernante, Manuel Osante López, defendió explícitamente el derecho presidencial de designar al jefe del DDF en los siguientes términos:

No hay contradicción entre la voluntad expresada por los ciudadanos del D.F. y los que votan en el resto de la República, ya que el candidato triunfante de la

²⁰ Los textos de las ponencias de dirigentes partidarios y académicos en torno a este aspecto, se encuentran en Comisión Federal Electoral, *Renovación Política Nacional*, 1987.

totalidad del país obtiene también invariablemente la mayoría de los sufragios en la capital.²¹

No mucho tiempo después, el 6 de julio de 1988, la tesis del dirigente priísta sería refutada por los hechos, cuando el candidato presidencial del PRI obtuvo, después de la “caída del sistema”, poco más del 50% de los votos a escala nacional, pero apenas el 27% en el D.F., y ocupó el segundo lugar de la votación presidencial en la entidad por debajo del candidato del FDN, Cuauhtémoc Cárdenas.

Otro argumento de la dirigencia del PRI para oponerse a la elección directa del poder ejecutivo local consistió en la reiteración de la famosa tesis de la incompatibilidad de poderes federales y locales en un mismo ámbito geográfico que implicaba el riesgo permanente de colisión entre ellos. Recordemos que ese argumento se repitió en los congresos constituyentes de 1857 y 1917 por quienes se oponían a la instauración del régimen municipal en la capital del país.

Sin embargo, el PRI se declaró partidario del establecimiento de algo parecido a un Congreso vocal. Jesús Salazar Toledano, presidente del PRI en el D.F., definió las atribuciones que podría tener dicho órgano:

- Su elección sería por sufragio universal, directo y secreto.
- El Congreso de la Unión delimitaría con precisión los aspectos locales sobre los que podría legislar.
- El Congreso de la Unión conservaría la facultad de emitir y reformar la *Ley Orgánica del DDF*, misma que regularía las funciones del nuevo órgano.
- Esta cámara local aprobaría el presupuesto y la cuenta pública del DDF.²²

Mario Moya Palencia, exsecretario de Gobernación y destacado militante del PRI, sugirió el nombre de Asamblea de Representantes y propuso su integración mediante el sistema mixto de representación con dominante mayoritario.

La dirigencia del PAN desarrolló los puntos centrales de lo que a su juicio debía ser una auténtica reforma política para el D.F.:

²¹ Comisión Federal Electoral, *op. cit.*, p. 64.

²² Comisión Federal Electoral, *op. cit.*, p. 268.

- Transformación del D.F. en el estado del Valle de México, con gobernador electo popularmente.
- Transformación de las delegaciones en municipios con sus respectivos ayuntamientos electos.
- Creación de un poder legislativo local depositado en una cámara de diputados que legislara plenamente lo relacionado con el nuevo estado.
- Integración de esta cámara mediante el principio de la representación proporcional.²³

La dirigencia del PSUM concentró su propuesta en la creación del estado del Valle de México y la convocatoria por parte del legislativo federal de un Congreso constituyente para tal efecto, el cual estaría integrado con un criterio estrictamente proporcional. Este Congreso constituyente sería el encargado de dar concreción a las formas organizativas y de gobierno de la nueva entidad, las cuales, a juicio de dicho partido, deberían estar sustentadas en la elección popular de sus autoridades ejecutivas, en la existencia de un poder legislativo autónomo y en la restauración del régimen municipal.²⁴

Con diferentes variantes y con mayor o menor profundización en los detalles, los restantes partidos de oposición coincidieron en dos puntos fundamentales: la creación de un estado a partir del actual territorio del D.F. y la elección de sus poderes locales. De hecho, el PAN, el PRT, el PSUM y el PMT trabajaron de manera coordinada en la elaboración de una iniciativa común centrada en la propuesta del estado 32. Pero evidentemente la iniciativa presidencial de reforma a la Constitución fue la que finalmente se impuso.

La iniciativa presidencial propuso, y así se aprobó, reformar varios artículos de la Constitución relacionados con el D.F., pero el más importante era el 73 en su fracción VI, que disponía la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo al D.F. La reforma mantuvo intacto el principio de que el gobierno de la entidad debía estar a cargo del presidente de la República, quien lo ejercía

²³ Comisión Federal Electoral, *op. cit.*, pp. 13-14 y 242-244.

²⁴ Comisión Federal Electoral, *op. cit.*, pp. 189-190, 258-259 y 318.

por medio del jefe del departamento del D.F. y sus delegados, a quienes nombraba y podía remover libremente. Se aprobó la creación de una asamblea de representantes como órgano de representación ciudadana, integrada por 40 representantes electos bajo el principio de mayoría relativa y 26 electos por el principio de representación proporcional, para lo cual toda la entidad se consideraba como una sola circunscripción plurinominal. Los representantes serían electos cada tres años, de manera simultánea a los diputados federales, y cumplirían con los mismos requisitos exigidos para éstos. Asimismo, se establecía el principio de autocalificación para el nuevo órgano,²⁵ principio vigente entonces para la calificación de las cámaras de diputados y senadores.

Las facultades de la asamblea original eran una mezcla de atribuciones de un ayuntamiento sin llegar a serlo porque la asamblea no tiene facultades administrativas y de un poder legislativo local sin llegar a serlo porque no tiene la facultad de elaborar leyes.²⁶ Entre otras, son las siguientes:

- Dicta bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que no contravengan los ordenamientos legales expedidos por el Congreso de la Unión.
- Propone al presidente la atención de problemas de la ciudad para que los considere en el proyecto de presupuesto para el D.F., mismo que es aprobado por el Congreso de la Unión.
- Recibe, examina y emite opiniones sobre los informes que rinde la autoridad administrativa del D.F.
- Puede citar a funcionarios públicos a efecto de informar sobre obras específicas.
- Convoca a consulta pública sobre temas que considere de interés.
- Aprueba los nombramientos de magistrados del tribunal superior de justicia que hace el presidente de la República.
- Propone iniciativas de ley sobre asuntos relativos al D.F. al Congreso de la Unión (artículo 73, inciso VI, base 3a de la Constitución).

²⁵ Reforma del 10 de agosto de 1987 al artículo 73, fracción VI, en Sergio E. Gutiérrez y Roberto Rives S., *La Constitución mexicana en el Siglo XX*, 1994, pp. 269-273.

²⁶ Esta caracterización proviene de Arnaldo Córdova, *op. cit.*, p. 28.

Para reglamentar estos aspectos, el presidente envió al legislativo una iniciativa para adicionar un libro noveno al Código Federal Electoral. Este libro, aprobado a finales de 1987, en lo fundamental adaptó los principios básicos que contiene el Código a la elección de la Asamblea. Un aspecto interesante de esta adaptación fue el correspondiente a la formulación del “candado de gobernabilidad”, según el cual si ningún partido alcanzaba el 51% de la votación efectiva del D.F. y ninguno tenía tantos triunfos distritales como para tener la mitad más uno de los asambleístas ($33 + 1 = 34$), entonces al partido con más constancias de mayoría (triunfos distritales) le deberían ser asignados tantos asambleístas por el principio de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea.²⁷

Ésa fue exactamente la situación que se produjo en las elecciones de 1988. El PRI obtuvo el 27% de la votación y solamente ganó 24 asambleístas de mayoría relativa; el PAN ganó 13 y algunos partidos integrantes del FDN obtuvieron tres (en distritos en los que postularon candidatos comunes). Dado que ningún otro partido individualmente considerado logró una votación mayor, al PRI se le asignaron 10 asambleístas de representación proporcional para obtener la mayoría absoluta de la asamblea.²⁸

En 1988 la pluralidad y la competitividad de los partidos en el Distrito Federal alcanzaron su máximo nivel. Participaron ocho partidos, cuatro de ellos integrantes del Frente Democrático Nacional (FDN), por primera vez en muchos años, el PRI sostuvo por sí solo su candidatura a la presidencia. Si se examina la votación para diputados se observa una impresionante dispersión del voto. El PRI logró el 27.6%; el PAN un 24.4%; el PPS un 15.9%; el PFCRN un 13.9%; el PMS un 8.8%; el PARM un 7.4%; el PDM (que perdió su registro) un 1.1%; y el PRT (que también perdió el registro) un 0.9% (véase el cuadro 2). Nunca antes se había producido una distancia tan pequeña entre el PRI y el partido en segundo lugar y nunca antes (a nivel oficial, por supuesto) el candidato presiden-

²⁷ Libro Noveno del Código Federal Electoral (6 de enero de 1988), en Antonio García Orozco, *Legislación Electoral Mexicana: 1812-1988*, 1988, pp. 356-359.

²⁸ Véase Pablo Javier Becerra Chávez: “Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991”, *Polis 92. Anuario de Sociología*, UAM-Iztapalapa, 1992.

Cuadro 2
Tendencias electorales en el Distrito Federal: 1979-1994.
Diputados de mayoría relativa. Porcentajes sobre votación total

Partidos	1979	1982	1985	1988	1991	1994
PAN	16.83	27.31	21.92	24.35	19.01	26.58
PRI	46.70	48.35	42.66	27.61	44.24	39.52
PPS	4.08	2.73	2.54	15.90	2.93	0.76
PARM	1.86	1.28	1.72	7.42	1.99	0.59
PDM	3.37	3.09	3.18	1.13	1.27	0.43
PRD*	11.52	9.80	7.03	8.78	11.41	20.81
PFCRN**	4.00	2.74	3.40	13.86	8.21	1.20
PRT		4.20	3.22	0.95	1.15	
PSD		0.49				
PMT			4.62			
PVEM					4.14	3.45
PT					1.18	3.85
No reg.	0.24	0.00	0.07	0.00	0.06	0.18
Anulados	11.41	0.00	9.64	0.00	4.42	2.63
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Particip.***	57.53	70.71	55.11	54.77	76.18	68.85

*En 1979 es PCM, en 1982 y 1985 es PSUM, en 1988 es PMS y a partir de 1991 es PRD.

**En 1979-1985 es PST, a partir de 1988 es PFCRN.

*** Votación total como porcentaje del padrón electoral.

Fuentes: Para 1979-1988, Silvia Gómez Tagle: *Las estadísticas electorales de la reforma política*. México, El Colegio de México, *Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos*, número 34. Cuadros 13, 15, 19 y 21. Para 1991 y 1994: Instituto Federal Electoral.

cial priísta (Salinas de Gortari) se había situado en segundo lugar, por debajo de un candidato de la oposición (Cauhtémoc Cárdenas, postulado como candidato común de los cuatro partidos que formaban el FDN).

IV. Bajo el signo del COFIPE

Durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari se produjeron varias reformas de la legislación electoral que modificaron los aspectos correspondientes al Distrito Federal. La primera de ellas fue la reforma constitucional de 1989 que condujo a la elaboración de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990. A pesar de la insistencia opositora de modificar sustancialmente el estatuto jurídico y político del D.F. para transformarlo en un estado con poderes locales electos por voto popular, esta reforma mantuvo la facultad presidencial de nombrar al jefe del DDF y la figura de la asamblea de representantes como un órgano colegiado sin plenas atribuciones legislativas para la capital, manteniendo su estructura diseñada por la reforma de 1987-88 (40 asambleístas de mayoría relativa y 26 de representación proporcional). La única modificación consistió en detallar la cláusula de gobernabilidad en función del nuevo modelo establecido para la cámara de diputados. Ahora se establecía que al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal le serían asignados tantos asambleístas como fueran necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la asamblea, y además tendría derecho a un representante adicional por cada cuatro puntos porcentuales que su votación excediera al 30%, aplicando el criterio de que no podría tener más de 43 (el 65.2% de la ARDF).²⁹ De esta manera, se establecía para la asamblea de representantes del D.F. la misma cláusula de gobernabilidad con escala móvil de sobrerrepresentación diseñada para la cámara de diputados, en previsión, evidentemente, de que continuara el deterioro de la votación del PRI.

Sin embargo, contra todos los pronósticos la votación del partido gobernante se recuperó de manera notable en la elección de 1991, llegando al 45.7%, con lo que ganó los 40 distritos y los respectivos representantes, razón por la cual no hubo necesidad de aplicar la cláusula de gobernabilidad, a diferencia de 1988 en que el PRI se benefició de ella (véase el cuadro 3).

²⁹ Artículo 73 de la Constitución reformado en 1989 y artículo 366 del COFIPE de 1990.

Cuadro 3
Porcentajes de votación y asambleístas obtenidos
por partido. 1988-1994

	PAN	PRI	PPS	PARM	PRD*	PFCRN	PVEM	PT
1988								
Votos %	22.67	25.72	14.93	7.13	8.27	13.04	—	—
A.m.r.	13	24	**3	0	0	0	—	—
A.r.p.	5	10	3	2	3	3	—	—
A.%	27.2	51.5	9.1	3.0	4.6	4.6	—	—
1991								
Votos %	19.64	45.68	3.14	2.11	12.05	8.68	—	—
A.m.r.	0	40	0	0	0	0	—	—
A.r.p.	11	0	2	1	7	5	—	—
A.%	16.7	60.6	3.0	1.5	10.6	7.6	—	—
1994								
Votos %	27.05	40.56	—	—	21.19	—	3.90	4.12
A.m.r.	2	38	—	—	0	—	0	0
A.r.p.	12	0	—	—	10	—	2	2
A.%	21.2	57.6	—	—	15.1	—	3.3	3.3

*En 1988 es PMS. A partir de 1991 es PRD.

**Se trata de 3 candidatos comunes de PPS y PFCRN.

A.m.r. = Número absoluto de asambleístas de mayoría relativa.

A.r.p. = Número absoluto de asambleístas de representación proporcional.

A.% = Porcentaje de la Asamblea que tiene un partido, sumando A.m.r y A.r.p.

Fuentes: Para 1988: *Diario de los debates de la ARDF*. Para 1991 y 1994: Instituto Federal Electoral.

Entre 1992 y 1993 la discusión acerca de una nueva reforma política, tanto a nivel nacional como para la capital, se desarrolló de manera intensa. El regente Manuel Camacho convocó en abril de 1992 a discutir la reforma del D.F. de manera independiente a la discusión nacional, lo que permitió organizar una mesa de concertación aprobada por los partidos y el gobierno del D.F., en la cual los partidos

opositores insistieron, con diferencias de matiz, en sus propuestas para la transformación de la entidad en el estado 32 y la elección popular de sus autoridades. La posición del gobierno capitalino planteaba la posibilidad de introducir un mayor grado de participación de la ciudadanía en elecciones locales, pero sin llegar al extremo de transformar al D.F. en un estado. Finalmente el PRD se retiró de los trabajos de la mesa ante la imposibilidad de procesar en ella la reforma sustancial por la que ese partido abogaba.

En marzo de 1993 nueve representantes opositores en la asamblea y algunas organizaciones ciudadanas convocaron a un “plebiscito” en torno a la organización del D.F., la elección de sus autoridades y la existencia de un órgano con plenas atribuciones legislativas. A pesar de que solamente participó el 7% del padrón capitalino (330 mil ciudadanos), la respuesta afirmativa contribuyó a presionar en torno a una reforma sustancial para la ciudad capital.

La reforma constitucional de 1993, realizada sobre la base de una iniciativa del presidente Salinas, introdujo modificaciones relevantes en el marco normativo tanto de la organización del gobierno local como de la elección de sus autoridades y detalló los aspectos relativos al Distrito Federal en el artículo 122 constitucional. Se estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir el estatuto de gobierno del D.F., figura novedosa cercana a una constitución local, pero con la limitación de que como no se confirió al D.F. el rango de estado, el estatuto no es propiamente una constitución local sino un ordenamiento de excepción y su aprobación no está a cargo de un poder legislativo local sino del Congreso de la Unión. Se mantuvo la facultad del presidente de la República de nombrar al jefe del Departamento del D.F., pero ahora con la peculiaridad de que el nombramiento debería recaer en alguno de los asambleístas, diputados o senadores electos en el D.F., perteneciente al partido que por sí solo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea. Además, se concedía a ésta la atribución de ratificar dicho nombramiento, abriendo la posibilidad de que dicha ratificación fuera negada hasta en dos ocasiones, en cuyo caso sería el Senado el encargado de realizar el nombramiento. Se trataba, sin lugar a dudas, de una tímida limitación del poder presidencial que, sin embargo, ponía en evidencia que el gobierno palpaba la necesidad de empa-

rejar de alguna manera las formas políticas de la capital con los niveles de participación ciudadana y de competitividad que ya la caracterizaban.

Se introdujo la nueva figura de un consejo de ciudadanos en cada delegación política, el cual tendría las funciones de intervenir en la gestión, supervisión, evaluación, consulta y aprobación de los programas de la administración pública. La reforma constitucional planteaba que la ley secundaria respectiva detallaría la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de estos consejos. El mismo planteamiento fue recogido por el estatuto de gobierno aprobado en 1994, pero la ley de participación ciudadana, aprobada por una asamblea con mayoría priísta, excluyó a los partidos de la postulación de candidatos a los consejos, con lo cual la elección respectiva, llevada a cabo en noviembre de 1995, fue un rotundo fracaso debido al elevado abstencionismo (el 79% de la lista nominal del D.F. no votó).³⁰

La reforma de 1993 amplió las facultades de la ARDF para incluir la aprobación del presupuesto de egresos, revisar la cuenta pública, legislar en un conjunto de materias propias del ámbito local y la participación en la ratificación del jefe del DDF. En cuanto a la elección de los asambleístas, se mantuvo el diseño de la reforma anterior con cláusula de gobernabilidad y escala móvil de sobrerrepresentación, reduciendo el máximo de representantes que podría tener el partido mayoritario, del 65.2% al 63% de la asamblea (41.6 asambleístas), coherente con lo establecido por la reforma de 1993 para la cámara de diputados.³¹

Para el proceso electoral de 1994 tampoco fue necesario aplicar la cláusula de gobernabilidad debido a que el PRI alcanzó un 40.6% de los votos y 38 representantes de mayoría relativa, con lo cual tuvo una cómoda mayoría en la Asamblea del 57.6%. Este fenómeno es particularmente interesante porque muestra que en la ciudad capital es perfectamente posible tener la mayoría absoluta de la asamblea sin necesidad de alcanzar la mayoría absoluta de los vo-

³⁰ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994. *Ley de participación ciudadana del Distrito Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 1995.

³¹ Honorable Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Crónica de la reforma política del Distrito Federal*, 1993.

tos y sin necesidad de utilizar la cláusula de gobernabilidad, tal como ocurrió con el PRI en 1991 y 1994, y con el PRD en 1997. Seguramente esto se debe a la proporción en que se combinan los dos principios para la integración de la Asamblea (40 de mayoría más 26 de representación proporcional) y a la relativa homogeneidad de la votación de los ciudadanos de la capital de un distrito a otro, debido a que se trata de la misma unidad urbana. Así, en 1988 la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas ganó en 38 distritos a pesar de no superar el 50% de los votos. El PRI pudo tener el mayor número de triunfos distritales en la ARDF (24 contra solamente 3 del FDN) porque los cuatro partidos que apoyaron la candidatura de Cárdenas no postularon candidatos comunes en la mayoría de los distritos. En 1991 y 1994 la recuperación del PRI a los niveles que tenía antes de la caída de 1988 (entre 40% y 45%) le permitió en el primer caso ganar los 40 distritos y en el segundo 38. Algo parecido ocurrió en la elección de 1997 con el PRD, partido que con el 45% de los sufragios alcanzó 38 triunfos de mayoría, razón por la cual no fue necesario aplicar la cláusula de gobernabilidad para la integración definitiva de la nueva asamblea.

La reforma de 1996, que precedió a los comicios de 1997, modificó de manera sustancial los aspectos relativos al gobierno del D.F. y a las elecciones locales que en las anteriores reformas habían sido tocados con gran timidez. Introdujo la elección directa del ahora llamado jefe de gobierno, que se efectuó en 1997, con lo cual terminó con la tradición del nombramiento presidencial. Sin embargo, mantuvo una previsión introducida en 1993, en el sentido de otorgar a la cámara de senadores o, en sus recesos, a la comisión permanente, la facultad de remover al jefe de gobierno por “causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal”.³² De producirse este caso, el senado nombraría un sustituto a propuesta del presidente de la República. Esta previsión, lógica en el marco normativo de 1993 cuando el presidente nombraba al jefe del DDF, resulta excesiva y enfatiza con toda claridad que el jefe de gobierno no es un gobernador equiparable a los titulares del poder ejecutivo de los 31 estados de la República. Seguramente se trataba de una previsión que el gobier-

³² *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, p. 12.

no y el PRI consideraron necesaria para hacer frente a un eventual triunfo opositor en la capital, el cual finalmente ocurrió.

La reforma de 1996 estableció también la elección directa de los antiguos delegados, ahora llamados “titulares de las demarcaciones político administrativas”, en que se divide el D.F., pero en virtud de un artículo transitorio difirió hasta el año 2000 la elección respectiva. Mantuvo en manos del Congreso de la Unión la facultad de aprobar el estatuto de gobierno, pero amplió las atribuciones legislativas de la asamblea. De hecho, elevó su rango a Asamblea Legislativa (ALDF) y el de los asambleístas, que ahora son diputados locales.

La reforma mantuvo la cláusula de gobernabilidad con escala móvil de sobrerrepresentación para la integración de la ALDF, pero se eliminó el límite superior de diputados que el partido mayoritario puede alcanzar (que en 1993 se fijó en el 63% de la asamblea), en previsión seguramente de una caída de la votación del PRI y la pérdida de un mayor número de distritos.

Efectivamente, en la elección de 1997, el PRI cayó a niveles sin precedentes: alcanzó el 23.6% de los votos y no ganó un solo distrito. Si a alguien podía beneficiar la cláusula de gobernabilidad ya no era al otrora partido hegemónico. Pero el ascenso del PRD al 45.2% de la votación y su obtención de la mayoría en 38 distritos hizo innecesaria la aplicación de dicha cláusula por tercera ocasión consecutiva (véase el cuadro 4). Por primera vez en la historia de la asamblea; el PRI solamente pudo alcanzar representación por la vía proporcional, misma que los dirigentes de ese partido siempre habían considerado como una suerte de premio de consolación para los partidos minoritarios.

Cuadro 4
Elecciones de 1997 en el D.F.

Partidos	Votos jefe de gob. %	Votos ALDF	Asambls. A.m.r.	Asambls. A.r.p.	Total asambls.	ALDF %
PAN	15.26	17.66	2	9	11	16.7
PRI	25.09	23.06	0	11	11	16.7
PRD	47.12	44.19	38	0	38	57.6
PC	1.82	1.74	0	0	0	0.0
PT	1.30	1.63	0	2	2	3.0
PVEM	6.74	8.58	0	4	4	6.1
PDM	0.41	0.55	0	0	0	0.0
PPS	0.22	0.35	0	0	0	0.0
No reg.	0.02	0.02				
V. nulos	2.02	2.23				
V. total	100.00	100.00	40	26	66	100.0
Particip .*	67.02	66.89				

*Votación total sobre Lista nominal de electores.

Fuente: Instituto Federal Electoral.

V. Consideraciones finales

El recorrido histórico por la evolución del estatuto jurídico político y la legislación electoral en el Distrito Federal ha permitido observar la manera en que en esta entidad se mantuvo un régimen de excepción en cuanto al derecho de sus habitantes para elegir a sus gobernantes, régimen que ya a finales de la década de los ochenta chocaba con la magnitud y diversificación de la población sometida a él y con la gran competitividad partidaria desarrollada a partir de la reforma política de 1977. En lo fundamental, este régimen de excepción se mantuvo por la negativa del gobierno y del PRI a aceptar la posibilidad de que la entidad tuviera órganos propios de go-

bierno originados en el voto de los ciudadanos y que la oposición pudiera controlarlos.

Las reformas producidas entre 1987, con la tímida figura de una Asamblea con facultades muy restringidas, y 1996, con la elección directa del jefe de gobierno y la ampliación de las facultades legislativas de la asamblea, han constituido pasos en el camino de la transición democrática en esta esfera de la vida política del país. En ocasiones las reformas han sido excesivamente graduales debido a los temores del gobierno y el PRI, pero sin lugar a dudas la realidad política de la competencia partidaria y la participación ciudadana en la ciudad capital han conducido a la necesidad de articular nuevos mecanismos institucionales para darles cauce. Por ello no es extraño que después del proceso electoral de 1997, que produjo el triunfo inusitado del PRD, nuevamente se haya puesto sobre la mesa el tema de la reforma política del Distrito Federal.

Bibliografía

- Ballinas, V. y A. Urrutia, "Luchan gobiernos de capitales del mundo por su autonomía", en *La Jornada*, octubre 27, pp. 21, 1992.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, "Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991", *Polis 92. Anuario de Sociología*, México, UAM-I, 1993.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 8a. ed., 1991.
- Comisión Federal Electoral, *Reforma política*, Gaceta informativa de la C.F.E., México, 1977, tomo I.
- Comisión Federal Electoral, *Renovación política nacional*, México, 1987, tomo II.
- Córdova, Arnaldo, "El régimen constitucional del Distrito Federal", en varios autores, *La democratización del Distrito Federal*, México, Instituto de estudios de la revolución democrática, 1992.
- Favela, Alejandro y Javier Santiago, "Las elecciones locales en el Distrito Federal", *El Cotidiano*, número 85, México, UAM-A, septiembre-diciembre, 1997.

- García Orozco, Antonio, *Legislación electoral mexicana*, Adeo Editores, 3a. ed., 1989.
- Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, El Colegio de México, 1990.
- Gómez Tagle, Silvia y María Eugenia Valdés, "Distrito Federal", en Silvia Gómez Tagle (coord.), *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*. México, La Jornada Ediciones-GV Editores, 1993.
- González Casanova, Pablo (dir.) y Juan Manuel Ramírez Sáenz (coord.), *D.F. Gobierno y sociedad civil*. México, El Caballito, 1987.
- Gutiérrez, Sergio Elías y Roberto Rives S., *La Constitución mexicana en el siglo XX*, México, Las líneas del mar, 1994.
- Meyer, Lorenzo, "Sistema de gobierno y evolución política hasta 1940", en *Atlas de la ciudad de México*, Plaza y Valdés-DDF, 1988, pp. 373-376.
- Medina, L., *Civilismo y modernización del autoritarismo. Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952*, v. 20, El Colegio de México, 1982.
- Rodríguez Araujo, Octavio: "Gobierno y representación política en el Distrito Federal (1940-1994)", en *Atlas de la Ciudad de México*, pp. 379-383.
- Peschard, Jacqueline, "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964 y 1985", *Estudios Sociológicos*, núm. 16, México, El Colegio de México, pp. 67-101, enero-abril, 1988.
- Peschard, Jacqueline: "La reforma política del Distrito Federal", en Leonardo Valdés (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*, México, UAM-I, pp. 242-248, 1995.
- Santiago, Javier, "La elección de los consejeros ciudadanos", *El Cotidiano*, núm. 57, México, UAM-A, pp. 54-58, marzo-abril, 1996.
- Tena, F., *Leyes fundamentales de México*, Porrúa, México, 15ª ed., 1989.