

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**Ciudad de México: Análisis de los factores que han impedido
su transición para convertirse en el estado 32**

TRABAJO RECEPCIONAL QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADOS EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTAN

Miriam Yuliana Flores Alvarez
y
Eduardo Rangel Mendoza

Director del Trabajo recepcional

Mtro. Gilberto Alvide Arellano

Ciudad de México, febrero de 2021

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

“Un día me dijo un arriero que no hay que llegar primero,
pero hay que saber llegar.”

José Alfredo Jiménez, El Rey.

AGRADECIMIENTOS

Culminar este ciclo de nuestras vidas representa para nosotros el resultado de la suma de muchos esfuerzos, los cuales no queremos dejar pasar la oportunidad de reconocerlos.

Primeramente, queremos dedicarlo a nuestros bellos hijos Arantza y Eduardo que son el más hermoso tesoro que la vida nos ha dado. Bien dicen que se predica con el ejemplo y justo queremos que esto les inspire a trabajar arduamente para lograr los sueños que persigan durante su vida. Por nuestra parte, continuaremos trabajando duro para forjar lo que nos hemos propuesto para ustedes: ser felices, honestos y ayudar a los demás.

Otra parte fundamental para que hiciéramos esto posible, sin duda son mis padres y suegros: Carlos Rangel, Rebeca Mendoza y Norma Rangel. Su constante e incondicional apoyo durante tantos años ha sido imprescindible en nuestro camino para alcanzar todos los proyectos personales que nos hemos propuesto. Gracias por siempre confiar en nosotros y dar todo sin pedir nada a cambio. Nunca existirán palabras que alcancen para expresar todo nuestro agradecimiento. Los queremos mucho.

De igual manera, quiero agradecerle a mi madre María Lucía Álvarez Paredes por educarme con valores sólidos para hacerme una persona de bien, también por su apoyo incondicional y por enseñarme que ante la adversidad nunca debo claudicar para lograr mis metas.

Por último, y no por ello menos importante, queremos expresar nuestro agradecimiento infinito al Mtro. Gilberto Alvide Arellano, director de esta tesis, por su ardua labor, dirección y empeño para que esto pudiera concluirse con éxito. Además, por depositar un voto de confianza en nosotros y por facilitarnos todo su tiempo. Sin dudarlo, aprendimos mucho de usted durante esta última etapa.

No omitimos mencionar también, nuestro sincero agradecimiento a las profesoras: Mtra. Tania Vanessa Carbajal Carmona, Dra. Nivia Marina Brismat Delgado y Mtra. Esther Josefina Zavala Silveyra, lectoras de la presente tesis, por sus observaciones y total disposición para aportarnos su conocimiento en la elaboración de este trabajo.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS	3
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I. REFERENTES TEÓRICO CONCEPTUALES	20
1. EL PODER Y LAS FUENTES DE LA DOMINACIÓN: COERCIÓN (FUERZA), PERSUASIÓN (IDEOLOGÍA) Y RETRIBUCIÓN (UTILIDAD)	20
2.- FEDERALISMO: ASOCIACIÓN SIMBIÓTICA (PACTO FEDERAL Y LA LIMITACIÓN DEL PODER DEL GOBERNANTE)	29
CONCEPTO DE SOBERANÍA	36
CONCEPTO DE AUTONOMÍA	39
3.- FEDERALISMO FISCAL	40
RAMOS PRESUPUESTALES 28 Y 33	48
RAMO 28. COMPOSICIÓN	50
RAMO 33. COMPOSICIÓN	57
4.- FEDERALISMO ELECTORAL	66
SISTEMA ELECTORAL Y LEGISLACIÓN ACTUAL	72
CAPÍTULO II. ARTÍCULO 44 CONSTITUCIONAL: ¿IMPOSIBILIDAD Ó FALACIA JURÍDICA?	77
1.- EL ORIGEN DEL ARTÍCULO 44 CONSTITUCIONAL	77
2.- TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN Y EL DERECHO COMPARADO	82
3.- ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 44 DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO COMPARADO (LA CONDICIÓN DE SEDE DE LOS PODERES DE LA UNIÓN EN OTROS PAÍSES)	86
TEXTO CONSTITUCIONAL DE AUSTRIA	89
TEXTO CONSTITUCIONAL DE ALEMANIA	90
TEXTO CONSTITUCIONAL DE SUIZA	92
TEXTO CONSTITUCIONAL DE BRASIL	92
TEXTO CONSTITUCIONAL DE ARGENTINA	93
TEXTO CONSTITUCIONAL DE VENEZUELA	95
4.- CONSIDERACIONES QUE ARROJA EL DERECHO COMPARADO	96
CAPÍTULO III. LA CRISIS DEL PARTIDO HEGEMÓNICO (1987-2000): EL PERÍODO DE LA PERSUASIÓN POLÍTICA	100
1.- LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1987, 1993 Y 1996, EL RESULTADO DE LA RELACIÓN POLÍTICA PERSUASIVA	101
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1987	104
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993	107
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1996	113
2.- EL EFECTO DEL EJERCICIO PERSUASIVO DEL PODER EN EL PRESUPUESTO FEDERAL (RAMOS 28 Y 33)	121
EXCLUSIÓN DE LA CIUDAD DEL FAEB Y DEL FAETA.	127
3.- LA MOTIVACIÓN DE LA PERSUASIÓN: EL DECLIVE ELECTORAL DEL PARTIDO HEGEMÓNICO Y EL SÚBITO ASCENSO DE SUS ADVERSARIOS	133
CAPÍTULO IV. LOS SEXENIOS PANISTAS (2000-2012): EL PERÍODO DE LA COERCIÓN POLÍTICA	145
1.- LAS “MINI” REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 2007, 2008, 2009 Y 2010, REFLEJO DE LA COERCIÓN POLÍTICA PANISTA	146
LA MALOGRADA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2002	148
LOS VIDEOESCÁNDALOS Y EL PROCESO DE DESAFUERO	151

LA GUERRA SUCIA Y EL FRAUDE ELECTORAL DE 2006	159
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2007	164
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008	165
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2009	165
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2010	166
2.- EL USO COERCITIVO DEL PRESUPUESTO FEDERAL (REFORMA FISCAL DE 2007)	167
3.- LA MOTIVACIÓN DE LA COERCIÓN: EL CRECIMIENTO ELECTORAL EXPONENCIAL DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR EN LA CIUDAD Y EN LO NACIONAL	172
<u>CAPÍTULO V. EL REGRESO DEL PRI Y “EL PACTO POR MÉXICO”: EL PERÍODO DE LA RETRIBUCIÓN POLÍTICA</u>	<u>192</u>
1.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2015, COMO MONEDA DE CAMBIO DE LA RELACIÓN RETRIBUTIVA ENTRE EL PRI Y EL PRD	193
LA DIVISIÓN DEL PRD Y EL “PACTO POR MÉXICO”	195
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2015	197
2.- EL RESULTADO DEL EJERCICIO RETRIBUTIVO DEL PODER EN EL PRESUPUESTO FEDERAL (INCLUSIÓN DEL FAIS, FISE, FISMDF Y EL FONDO DE CAPITALIDAD)	210
LA INCLUSIÓN DE LA CIUDAD EN EL FAIS, FISE Y FISMDF	212
LA PARADÓJICA ADHESIÓN AL FONDO DE CAPITALIDAD	220
EL INCREMENTO DE LA DEUDA COMO CONSECUENCIA DE LOS EFECTOS DE LAS RELACIONES DE PODER	221
3.- LA MOTIVACIÓN DE LA RELACIÓN RETRIBUTIVA: LA DIVISIÓN DEL PRD Y EL SURGIMIENTO DE MORENA	224
<u>CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES</u>	<u>235</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA.</u>	<u>249</u>

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AMLO:	Andrés Manuel López Obrador
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
ARDF:	Asamblea de Representantes del Distrito Federal
EZLN:	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
CDMX:	Ciudad de México
FAM:	Fondo de Aportaciones Múltiples
FAFEF:	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FORTAMUN:	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México
FAEB:	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAETA:	Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
FAIS:	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FONE:	Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo
FASP:	Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y de la Ciudad de México
FASSA:	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FC:	Fondo de Compensación
FCIAN:	Fondo de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
FEH:	Fondo de Extracción de Hidrocarburos
FF:	Fondo de Fiscalización
FFM:	Fondo de Fomento Municipal
FISMDF:	Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
FISE:	Fondo de Infraestructura Social para las Entidades
FGP:	Fondo General de Participaciones
FDN:	Frente Democrático Nacional
IVA:	Impuesto al Valor Agregado
IEPS:	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
ISR:	Impuesto Sobre la Renta
IFE:	Instituto Federal Electoral
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INE:	Instituto Nacional Electoral
INAFED:	Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal
INEA:	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
MORENA:	Movimiento de Reneración Nacional
OPL:	Organismos Públicos Locales
PAN:	Partido Acción Nacional
PARM:	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

PDM:	Partido Demócrata Mexicano
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
PFCRN:	Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PT:	Partido del Trabajo
PMT:	Partido Mexicano de los Trabajadores
PPS:	Partido Popular Socialista
PRT:	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
PST:	Partido Socialista de los Trabajadores
PSUM:	Partido Socialista Unificado de México
PVEM:	Partido Verde Ecologista de México
PEF:	Presupuesto de Egresos de la Federación
PGR:	Procuraduría General de la República
PREP:	Programa de Resultados Electorales Preliminares
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TLCAN:	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNAM:	Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

El tema de este trabajo es la situación de excepción en que se encuentra la Ciudad de México (CDMX) en tanto parte de la república federal mexicana.

La mayoría de las obras que se han escrito sobre este tema lo analizan desde una perspectiva cronológica, histórica y jurídica, destacando las modificaciones realizadas en las diversas reformas constitucionales que han afectado a la ciudad; también hay análisis comparativos desde la perspectiva del derecho constitucional. Véanse, por ejemplo, Vázquez Alfaro (2010), Hurtado González y Arellano Ríos (2009), Rabell García (2017); quienes abordan la condición *sui generis* de la ciudad desde una perspectiva constitucional e histórica a través de sus diversas reformas, así como de los diferentes documentos constitucionales que le antecedieron a cada una de ellas. Este grupo de autores se orientan a esgrimir una evolución jurídica de la Ciudad de México y de sus instituciones.

En otro plano, podemos considerar textos como el de Cárdenas Gracia (1994) y el González Oropeza (2002) cuyos análisis jurídicos se enfocan específicamente a comparar la condición de la Ciudad de México con la de otras ciudades-estados del mundo con la finalidad de plantear una reforma constitucional que sirva para sacar a la ciudad del estado de excepción en el que se encuentra.

Nuestra investigación se diferencia de las anteriores debido a que la desarrollamos desde la perspectiva de las categorías de política, poder, federalismo fiscal y federalismo electoral enfocadas al análisis de los diversos fenómenos políticos que convergieron en el trasfondo y propiciaron cada reforma constitucional que se ha generado para la ciudad, con el objetivo de conocer sus causas y motivaciones políticas.

Como resultado de adoptar dicha perspectiva, nuestro trabajo propone una periodización que describimos más adelante con más detalle, y por lo pronto diremos que cubre de 1987 a 2015, lapso en el que distinguimos tres períodos que pueden ayudar a comprender de mejor manera por qué la Ciudad de México no ha llegado a ser reconocida como el estado 32 de la federación mexicana. Caracterizados de manera principal por el tipo de relación de poder que se daba entre los actores políticos (véase un poco más adelante la descripción de los referentes conceptuales), los tres períodos que proponemos son los siguientes: de 1987 a 2000 (caracterizado por una relación persuasiva de poder entre los actores políticos); de 2000 a 2012 (en el que la relación de poder entre los actores es de tipo coercitiva), y de 2012 a 2015 (en el cual se da una forma de relación entre los actores políticos que hemos caracterizado como retributiva). Esta periodización se circunscribe y deriva del análisis de los diferentes procesos de reforma constitucional que ha tenido el entonces Distrito Federal desde finales de los años ochenta del siglo pasado y hasta la mitad de la presidencia de Enrique Peña Nieto.

Es necesario decir algo más respecto de lo que aquí hemos denominado la *condición sui generis* de la Ciudad de México para establecer la problemática político institucional que identificamos como punto de partida de este trabajo. Además de ser la capital del país, la CDMX es también por su importancia histórica, cultural, política, social y económica una clara referencia en el contexto nacional; en ella residen los tres poderes de la Unión, tal como lo establece su naturaleza jurídica en el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

Sin embargo, esta condición no representa ninguna prerrogativa específica para el ejercicio del poder o de gobierno y mucho menos alguna característica exclusiva de privilegio para los ciudadanos que la habitamos. Por el contrario, pese a que es la entidad que más aporta recursos económicos a la federación -pues es la que más recauda impuestos de tipo federal como el ISR, IVA o IEPS- así como la que más contribuye al PIB nacional con 17.7 por ciento (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020) adolece de las atribuciones y facultades conferidas a los demás estados miembros de la Unión.

Así pues, pese a los grandes avances que ha obtenido la ciudad en materia de derechos a lo largo de sus distintas reformas, aún persiste una asignatura pendiente en materia de inequidad en la distribución de los ingresos que provienen de la federación, lo cual ha repercutido negativamente en los derechos económicos y

sociales de las personas que habitamos en esta gran ciudad, debido a que históricamente -y hasta la fecha en algunos rubros- la ciudad ha quedado relegada de diversas transferencias federales estratégicas del Ramo 33, cuya consecuencia ha tenido pérdidas inconmensurables e irreparables para las finanzas públicas de la ciudad.

Del mismo modo, pese a las graduales modificaciones constitucionales realizadas en las décadas pasadas para cambiar el régimen político de la ciudad, históricamente se guarda una deuda con ella, ya que durante años se ha carecido de la equidad, libertad y representatividad política atribuida por nuestra Carta Magna para el resto de los estados de la república, lo que nos mantuvo por largo tiempo como “ciudadanos de segunda”. De ahí la necesidad de modificar su régimen político y hacerla transitar para que se convierta en el estado 32.

Así pues, jurídicamente, el origen de esta distinción la podemos verificar en el artículo 40 de nuestra Carta Magna, cuyo contenido a la letra dice:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Es decir, la Ciudad de México, a diferencia de los demás estados de la república, no cuenta para su régimen interior con la libertad y soberanía prescritas en el citado artículo, así como también carece de las facultades expresas en el título quinto de nuestra Carta Magna.

En virtud de lo anterior, se desprende otro aspecto limitante emanado de esta causa, nos referimos a la condición que poseen las demarcaciones territoriales –ahora alcaldías- las cuales tampoco cuentan con autonomía plena, personalidad jurídica propia, capacidad fiscal recaudatoria y mecanismos de participación ciudadana que contribuyan directamente al equilibrio del ejercicio del poder público, potestades que por el contrario, si gozan los demás municipios de la república mexicana que se rigen por el contenido del artículo 115 constitucional.

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre [...]

En otras palabras; en este trabajo argumentamos que a pesar del proceso de transformación paulatina que se ha realizado a la condición jurídica de la Ciudad de México durante los últimos años, no ha existido suficiente voluntad política para impulsar una verdadera reforma que ponga fin a esta situación *sui generis* que permita igualar las condiciones jurídicas de la capital del país con las de los demás estados de la república mexicana. Sostener a la capital de la república en esta condición, genera una problemática que podemos describir y sintetizar en dos puntos: primero, que no existe un régimen municipal para las alcaldías que se traduzca en una descentralización total de la gestión, fiscalización y distribución de sus ingresos, y contribuya en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; y segundo, que la Ciudad de México ha sido históricamente excluida de la participación de diversos fondos federales del Ramo 33, tales como: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), el Fondo de Aportaciones

para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), parcialmente del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISMDF), así como se ha mantenido por debajo del promedio en el ingreso de las participaciones federales del Ramo 28 cuyo objetivo está orientado a contribuir en el gasto corriente de los estados y municipios en los términos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, en comparación con otros estados similares en condiciones poblacionales y socioeconómicas (como el Estado de México, Nuevo León y Jalisco) situación que, además de que le atribuye desventaja frente a las demás entidades, también le genera pérdidas económicas inconmensurables e irreparables para sus finanzas públicas.

Como se sostendrá en el cuerpo de este trabajo, pese a que la condición jurídica de la Ciudad de México ha ido cambiando de manera paulatina durante los últimos años, no ha existido suficiente voluntad política para impulsar una verdadera reforma que ponga fin a esta situación *sui generis* que permita igualar las condiciones jurídicas de la capital del país con las de los demás estados de la república mexicana. Uno de los principales argumentos con los que se ha sostenido dicha situación es una presunta imposibilidad jurídica que se encuentra contenida en el artículo 44 constitucional. Según ese argumento, como la CDMX es donde residen los poderes de la Unión, entonces en dicho espacio no pueden coexistir el poder estatal y el federal. Sin embargo, en este trabajo se sostiene que ese argumento no es sino una falacia, como se habrá de demostrar más adelante.

De lo hasta aquí expuesto surgen las siguientes preguntas:

Si el argumento de la imposibilidad jurídica es una falacia, entonces ¿cuáles son los factores que explican que la CDMX no haya alcanzado una condición paritaria con el resto de las entidades federativas, a pesar de las reformas constitucionales realizadas durante el período 1987-2015?; ¿cómo se han expresado dichos factores a través del período analizado?

Para dar respuesta a estas preguntas de investigación, partimos de dos hipótesis generales que desarrollamos a lo largo del trabajo:

La primera es que el grupo en el poder ha recurrido a una formalidad jurídica como obstáculo y pretexto para mantener la condición *sui generis* de la ciudad capital; es decir, que el argumento según el cual del artículo 44 constitucional se deriva una imposibilidad de que la CDMX se convierta en el estado 32, no es sino una falacia jurídica y por lo tanto existen otros factores que explican que se sostenga dicha condición.

La segunda es que, si la CDMX no ha recuperado el estatus de entidad federativa con plenos derechos, ello se debe al resultado de la dinámica de las relaciones de poder entre los grupos que encabezaron el Estado mexicano durante el período de estudio. Conforme a la correlación de fuerzas políticas resultantes de los distintos procesos electorales, los gobiernos en turno emplearon la persuasión, el control y

la retribución frente a sus adversarios como mecanismo de dominación para conservar el poder político.

Para desarrollar el trabajo, y tratar de sostener nuestras hipótesis, procedimos mediante la siguiente la ruta metodológica:

Primero, reconstruimos las diversas reformas constitucionales que ha sufrido la Ciudad de México desde 1987 a 2015, y sus principales características.

Segundo, identificamos a los diversos grupos políticos que convergieron en las reformas constitucionales realizadas durante el período 1987-2015 y su papel en el incremento o contención de la autonomía o “federalización” de la Ciudad de México.

Tercero, analizamos los diversos procesos electorales (intermedios y presidenciales) que se llevaron a cabo durante el período 1988-2015 en nuestro país y en la Ciudad de México, así como evaluamos sus efectos en la correlación de las fuerzas políticas y el despliegue de mecanismos de control/dominación sobre la Ciudad de México.

Cuarto, analizamos y comparamos las asignaciones presupuestales federales recibidas por la Ciudad de México durante el período citado y en comparación con el resto de las entidades federativas en los Ramos 28 y 33 (participaciones y transferencias), para observar el alcance de las reformas constitucionales en términos presupuestales.

Quinto, revisamos los artículos constitucionales que rigen a la Ciudad de México, particularmente el artículo 44 y propusimos su cambio para una mayor autonomía y/o “federalización” de la ciudad con base en las experiencias de otros países de América Latina y Europa en la materia.

En términos metodológicos, el diseño de la presente investigación fue de tipo comparado, lo cual permitió analizar el alcance de la autonomía/“federalización” de la Ciudad de México a lo largo del tiempo, específicamente en el período 1988-2015, y en comparación con otros estados de la república. Para ello, se indagó en tres dimensiones principales que pueden aportar evidencias de importancia:

- Las reformas constitucionales de la Ciudad de México en el período 1988-2015 y su trasfondo político (entendido como las interacciones y contiendas políticas de los actores y partidos políticos).
- El “federalismo electoral”, medido en términos de los resultados electorales nacionales en el período y de la Ciudad de México.
- El “federalismo fiscal”, comprendido a través de la categoría “participaciones en las transferencias federales en los Ramos 28 y 33”. Además, comparamos los resultados de esta categoría en la Ciudad de México a lo largo del período estudiado (estudio longitudinal), se realizó una comparación transversal con otras entidades federativas que poseen características poblacionales y socioeconómicas semejantes, como es el caso del Estado de México, Jalisco y Nuevo León.

Ello nos permitió construir una tipología de la correlación de fuerzas de los actores y partidos políticos con relación al tema de la autonomía/“federalización” de la Ciudad de México en términos del poder político, haciendo especial énfasis en lo que comprendemos como “poder del grupo dominante” o “grupo dominante en el poder”, entendido como:

las personas o sectores en quienes se delegan atribuciones y recursos para que actúen en nombre de o sobre una colectividad [...] estos pueden ser formales o informales. Por ejemplo, en el Estado están el presidente y sus ministros, los diputados, los magistrados, jueces y los alcaldes. (López, s.f.)

Partiendo de esa tipología ubicamos (proponemos) dividir el período de estudio en tres “momentos” históricamente definidos e identificados con un tipo de relación de poder entre los actores políticos relevantes: “el poder como persuasión”, “el poder como coerción” y “el poder como retribución”. Se enfatizó en la relación de poder ejercida por el grupo dominante para conservar su preponderancia o dominio, lo cual influyó en la falta de una completa “federalización” de la Ciudad de México, a pesar de las importantes reformas que ésta vivió en el período analizado.

Si bien en el primer capítulo se desarrollan los referentes conceptuales del trabajo, a manera de introducción adelantamos que tomamos como punto de partida una tipología de poder inspirada en los autores Bouza-Brey (1991), Weber (1964), Hobbes (2014), Rojas y Rosales (2012) quienes nos permitieron identificar los tipos de relación de poder ejercida por el grupo dominante, así como sus motivaciones e influencias políticas para emplearlas con el fin de conservarlo, lo cual es acorde al objeto de estudio de la ciencia política.

Adicionalmente, utilizamos el concepto de federalismo postulada por autores como Altusio (2009), Montesquieu (2013), Guillén (2016), Cueva (2015) y los respectivos aportes de soberanía desde la perspectiva de Guerrero (1988), así como de autonomía de Valencia (s.f.) inherentes a los componentes que derivan en el federalismo fiscal y electoral, con la finalidad de analizar tanto la evolución de las asignaciones presupuestales de la Ciudad de México de los Ramos 28 y 33 relativas a los estados y municipios, así como para revisar la evolución de los diversos resultados electorales registrados entre los grupos de poder antagónicos celebrados en cada coyuntura política, la cual se encuentra circunscrita a las reformas políticas.

Las técnicas de investigación utilizadas en el estudio fueron tanto de tipo cuantitativo como cualitativo para comparar la evolución de las dimensiones y categorías de análisis entre 1987 y 2015. Así, se utilizó el análisis constitucional y de documentos jurídicos y gubernamentales para reconstruir las reformas constitucionales de la Ciudad de México en el período mencionado.

Asimismo, se empleó el análisis de documentos jurídicos, políticos y hemerográficos para analizar las correlaciones de fuerzas y las acciones políticas de lo que denominamos “grupo dominante en el poder” y sus adversarios.

Por su parte, el análisis electoral y del gasto público durante el período 1987-2015, se realizó haciendo uso de la estadística descriptiva. Las fuentes estadísticas utilizadas fueron, para el caso del análisis del gasto público, las cifras oficiales del

Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), especialmente con relación a los datos relativos a los Ramos 28 y 33. Respecto a las estadísticas electorales, se hizo uso del Atlas de Información Estadística de Resultados Electorales del Instituto Nacional Electoral (INE). (Sistema de Consulta de las Estadísticas de las Elecciones Federales, 2011-2012)

Por otra parte, a efectos de evidenciar la plausibilidad -y eventualmente proponer- la reforma del artículo 44 constitucional, nos ocupamos de mostrar que existen otros países que son Estados federales con territorios federales cuya condición es similar a la de la Ciudad de México, es decir, con una autonomía limitada (Brasil, Argentina y Venezuela) o sin ellos (Austria, Alemania y Suiza) donde la capital que reside a los poderes federales goza de una implícita autonomía.

La aportación de esta investigación fue la de otorgar al objeto de estudio una periodización específica no prevista en otros trabajos con similar finalidad, ya que la mayor parte de éstos se basan en revisar las reformas constitucionales por sí mismas de manera heterogénea y aislada del contexto histórico y político de que se trató.

Por tanto, contribuimos con la siguiente periodización para tratar de entender la transición –incompleta- que ha tenido la condición jurídica de la Ciudad de México: primero de 1987 a 2000 (reformas constitucionales de 1987, 1993 y 1997), período al que denominamos como de la persuasión política y la crisis del partido hegemónico; el segundo, de 2000 a 2012, como el período de la coerción política

en el marco del gobierno federal panista; el tercero y último, de 2012 a 2015, lo enunciamos como el período de la retribución política, en el contexto del regreso del PRI a la presidencia de la república y del “Pacto por México”.

Además, otra circunstancia que lo hace diferente a otros trabajos sobre el tema es que toma en cuenta los elementos emanados de las asignaciones presupuestales y los resultados electorales de las coyunturas y períodos descritos en el párrafo anterior situación que contribuye a enriquecer, reforzar y profundizar en el estudio de la ciencia política.

De acuerdo a lo anterior, la elaboración del presente trabajo se realizó a través de cinco capítulos que describimos de manera general a continuación:

El primero aborda los referentes teórico-conceptuales a partir de los que se organiza la argumentación. En este capítulo se desarrollan las siguiente categorías: política, poder y sus herramientas para imponer la dominación (persuasión, coerción y retribución), federalismo, soberanía, autonomía, federalismo fiscal y electoral. Con estos elementos conceptuales se analizan, en los demás capítulos, los acontecimientos históricos que convergieron para impedir que en las sucesivas reformas constitucionales la Ciudad de México se erigiera como el estado 32 de la federación.

El segundo se dedica a argumentar, mediante la perspectiva del derecho comparado, que la presunta imposibilidad jurídica -que ha sido enunciada por el

grupo en el poder- acerca de que la Ciudad de México no puede transitar a ser un estado miembro de la Unión por ser sede de los poderes federales, no es válida y mucho menos absoluta. Para ello comparamos los preceptos constitucionales de Austria, Alemania, Suiza, Brasil, Argentina y Venezuela para evidenciar que no existe un modelo único ni *a priori* sobre esta cuestión.

En el capítulo tercero se desarrolla el período que identificamos como de ejercicio persuasivo del poder, caracterizado por la crisis del partido hegemónico que va de 1987 a 2000; en él describimos a los actores, contexto político e histórico de los acontecimientos que enmarcaron las reformas constitucionales de los años de 1987, 1993 y 1996. Adicionalmente, analizamos la evolución del gasto de las asignaciones presupuestales pertenecientes al Ramo 33 correspondiente al Estado de México, Nuevo León, Jalisco y la Ciudad México cuyas características poblacionales y socioeconómicas son semejantes entre sí, con la finalidad de comprobar cómo el presupuesto era distribuido en función de la dinámica producida por las relaciones de poder que ejercía el grupo dominante en cada una de las coyunturas políticas comprendidas en el período, así como conocer las causas de la exclusión de la Ciudad de México en la participación del FAEB y FAETA. Asimismo, mostramos los resultados del análisis de la evolución electoral, geografía política y composición del Congreso de la Unión -sobre el mismo período- del PRI, PAN y PRD (por ser los principales actores) de los procesos electivos de los años 1988, 1991, 1994 y 1997, con el objetivo de conocer los factores reales que motivaron al grupo en el poder a establecer el tipo de relación que imperó durante estos años, lo cual permitió generar las reformas constitucionales aludidas.

En el capítulo cuatro se analiza y expone el período que caracterizamos como de ejercicio coercitivo del poder. Son los sexenios de 2000 a 2012, encabezados por el PAN, y las reformas constitucionales de 2007, 2008, 2009 y 2010, así como la malograda del 2002. En este capítulo y el siguiente se mantiene la misma estructura de análisis del contexto político y acontecimientos históricos, además de analizar el comportamiento de las asignaciones presupuestales correspondientes al Ramo 28, en el mismo grupo de estados analizado en el capítulo anterior. De la misma forma, se analizaron los procesos electorales y sus resultados para los años 2000, 2003, 2006 y 2009, con el objeto de conocer las causas multimencionadas.

Por último, en el quinto capítulo, se analiza el periodo de 2012 a 2015 que caracterizamos como de ejercicio retributivo del poder con el regreso del PRI al poder federal, el denominado “Pacto por México” y la última reforma política para la ciudad. En lo que respecta, a los resultados del análisis presupuestal del período, se orientó a la revisión del FAIS, FISE y FISMDF para el mismo grupo de entidades analizadas en los capítulos anteriores. Una novedad importante derivada de la reforma de 2015 es la inclusión del Fondo de Capitalidad en el contexto del “Pacto por México”. Asimismo, en lo concerniente al apartado de los procesos electorales, analizamos los realizados en 2012 y 2015, agregando, desde luego la intervención del entonces recién creado MORENA que, como se sostiene en el capítulo, es un factor decisivo para la adopción del tipo de relación de poder que ejerció el grupo dominante para esos años.

CAPÍTULO I. REFERENTES TEÓRICO CONCEPTUALES

El presente capítulo tiene como propósito desarrollar las categorías de análisis que utilizamos de manera central en este trabajo. En términos generales se pueden sintetizar en tres grupos conceptuales: la dicotomía política y poder; el federalismo fiscal, y el federalismo electoral.

A partir de la concepción dicotómica de la política (ya que se puede entender consenso y como conflicto), abordamos el tema del poder y las fuentes de la dominación a partir de autores como: Bouza-Brey (1991), Weber (1964), Hobbes (2014), Rojas y Rosales (2012). El propósito de esta problematización es contar con elementos conceptuales claros para proceder después a un análisis profundo de los actores y de la fenomenología política y de poder suscitada durante las coyunturas de los años de las reformas políticas de la ciudad.

1. El poder y las fuentes de la dominación: coerción (fuerza), persuasión (ideología) y retribución (utilidad)

Para comenzar a esbozar el concepto de poder es importante definir en primera instancia otro: el de política. Lo anterior, en virtud de que el poder es inmanente a la política, pues ésta es una actividad orientada a gobernar las diversas relaciones sociales humanas y el poder es un factor imprescindible para su desarrollo.

Respecto del concepto política hay dos perspectivas que representan la dicotomía por excelencia acerca de su significado: por un lado la concepción de la política como consenso, es decir como una actividad básicamente cooperativa, y por el otro la concepción de la política como una actividad de naturaleza conflictiva (Del Águila, 2005).

En el caso de la primera concepción de política, se considera a Aristóteles como el autor típico que la sostiene. El Estagirita asume a la condición humana como el principio detonante de la política, pues define al hombre como animal político -*zoon politikón*- por su capacidad de relacionarse social y organizativamente:

El individuo es concebido por Aristóteles dentro del marco social en que vive: el hombre, desde su existencia, tiende a comportarse socialmente, predeterminado por sus necesidades materiales; por ello es considerado un animal político. A su vez, es concebido como un ser con razón. Esta capacidad natural, y a su vez social, permite a quien la posee organizar sus relaciones con arreglo a un fin común. Estas dos cualidades del ser humano condicionan su vida asociativa, le permite asociarse de una determinada manera dentro de un contexto histórico, según el desarrollo económico alcanzado. (Reforza, 2000, p. 3)

Entonces, los individuos mediante el uso de la palabra y la persuasión son capaces de deliberar de manera común sobre alguna circunstancia que les afecta y construir consensos. De esta manera, los seres humanos a través de la organización política tienen la capacidad de lograr el bien común de su especie.

Otro elemento, en la teoría aristotélica, que muestra el sentido de política como consenso es la definición sobre el objeto de la política que se encuentra en el Libro primero, capítulo II, de la Moral a Nicómaco:

Volvamos ahora a nuestra primera afirmación; y puesto que todo conocimiento y toda resolución de nuestro espíritu tienen necesariamente en cuenta un bien de cierta especie, expliquemos cuál es el bien que en nuestra opinión es objeto de la política, y por consiguiente el bien supremo que podemos proseguir en todos los actos de nuestra vida. La palabra que le designa es aceptada por todo el mundo; el vulgo, como las personas ilustradas, llaman a este bien supremo felicidad, y, según esta opinión común, vivir bien, obrar bien es sinónimo de ser dichoso. (Aristóteles, 2002, p. 14)

Conforme a ello, Aristóteles determina que la *polis* -para él, la forma última de comunidad humana- surge para vivir bien, pues sólo aquí es donde de manera ordenada los hombres logran alcanzar una vida civilizada y autosuficiente.

Respecto de la otra forma de entender la política, es decir la política como conflicto, el autor que suele invocarse como ejemplo típico es el italiano Nicolás Maquiavelo. La diferencia conceptual entre Aristóteles y Maquiavelo radica en el hecho de que la primera parte de la visión filosófica del “deber ser” motivada evidentemente por la propia condición humana.

En el caso de Maquiavelo (2014) quien de manera más emblemática lo representa en su obra *El Príncipe*, parte de una idea de la política independiente de la perspectiva religiosa y filosófica, lo que la determina como algo que tiene una dinámica y esencias propias.

El parteaguas que representa Nicolás Maquiavelo en el estudio de la política tiene que ver con esta idea de separarla de cualquier concepto de “lo moral” en

consecuencia de lo cual modifica la visión del pensamiento clásico del “buen gobierno” por el de “gobierno eficaz”.

De esta manera, mientras que para los clásicos de la antigüedad se debía construir el modo ideal o la forma ideal de gobernar, para el italiano era necesario saber cómo conservar el Estado utilizando para ello cualquier medio disponible para lograrlo.

Esta perspectiva de conflicto o de lucha también se encuentra fuertemente influenciada por la propia concepción negativa que tiene Maquiavelo de la naturaleza humana, pues señala:

Porque de la generalidad de los hombres se puede decir esto: que son ingratos, volubles, simuladores, cobardes ante el peligro y ávidos de lucro. Mientras les haces bien, son completamente tuyos: te ofrecen su sangre, sus bienes, su vida y sus hijos, pues --- como antes expliqué ---ninguna necesidad tienes de ello; pero cuando la necesidad se presenta se rebelan (2014, p. 112)

Entonces, para Maquiavelo la política es una lucha constante que de manera irremediable entraña un ingrediente esencial que le da sentido: el poder. “[...] entiende que la política es, en primer lugar, el estudio de las luchas por el poder entre los hombres.” (Burham, 1953, p. 50) Aquí es donde el poder toma una tendencia específica en la concepción de política de Maquiavelo, pues no se refiere a cualquier tipo de poder como lo es el económico o religioso, sino al poder político.

Esta delimitación se caracteriza exclusivamente por una condición de disputa generada por personas o grupos, o bien, como diría Carl Schmitt en una relación de

amigo-enemigo. Es decir, el poder político no existiría sino hubiera de por medio una relación de subordinación como la que tiene el gobernante con el gobernado.

Por tanto, planteando la dicotomía establecida en un primer momento, podemos observar con claridad que las dos concepciones de política, representadas por los dos autores mencionados, se diferencian a partir del fin que persiguen: la visión Aristotélica -del consenso- el bien común, mientras que la Maquiavélica -del conflicto- la de la adquisición y conservación del poder político. Cabe señalar, que en la actualidad cuando la democracia es la forma de gobierno generalmente aceptada como la mejor, ambas visiones perduran, conviviendo una con la otra.

Por su parte, siguiendo esta misma línea, el alemán Max Weber identificó la “política” como un conjunto de relaciones sociales determinadas por la “aspiración a participar en el poder” o a influir en la distribución del “poder” entre distintos Estados o dentro de un Estado entre los distintos grupos humanos que éste comprende. Pues para Weber justo el Estado es la institución política que regula las reglas de la distribución del poder.

Otra perspectiva más contemporánea se puede recoger de autores como Luis Bouza-Brey (1991) quien aduce que la política es:

[...] el gobierno de las situaciones sociales, la actividad de dirigir las, ordenarlas e integrarlas. Toda actividad humana tendente a orientar hacia metas las situaciones sociales, o a ordenarlas e integrarlas, asignando papeles, recompensas y sanciones y resolviendo conflictos, es una actividad política. (p. 120)

Asimismo, en el cuadernillo titulado *Poder, política y democracia*, escrito por Rotsay Rosales y Manuel Rojas, se plantea la siguiente definición de lo político:

Siguiendo a autores como Sheldon Wolin y Chantal Mouffe, entre otros, “lo político” consiste en las relaciones de poder en la sociedad. Dado que cada persona, grupo, población, tiene diversos intereses y recursos, y procura que los suyos (mío, nuestro) prevalezcan sobre otros (de ellas, ellos), en toda sociedad hay relaciones conflictivas. Con el fin de evitar el enfrentamiento permanente y violento, a lo largo de la historia se fueron definiendo autoridades que procuraban mantener relativamente ordenadas las relaciones de poder. (Rosales & Rojas, 2012, p. 16)

No obstante, como mencionamos al comienzo, los diversos autores citados coinciden en que es imprescindible el poder para gobernar las relaciones sociales, pues se requiere obtener obediencia de otros.

Para Hobbes (2014), el poder “[...] de un hombre (universalmente considerado) consiste en sus medios presentes para obtener algún bien manifiesto futuro” (p. 69). Esta condición, sin embargo, se puede lograr siempre y cuando se obtenga la condición material de asociación entre hombres, pues de otra manera el poder no puede ser concebido. Sin duda, ésta sería la base para la conformación del Estado (Leviatán) el cual trascendería en el poder soberano.

Para esta definición se entiende mejor a partir de Weber quien desde una perspectiva sociológica, la cual se caracterizaba por tener como base una “razón instrumental”, intentaba explicar la evolución de una acción social libre de toda subjetividad partiendo de lo descriptivo y explicativo dejando de lado los juicios de valor. Weber (1964) define el poder como: “[...] la probabilidad de imponer la propia

voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” (p. 43).

De aquí, distinguiremos otra definición subyacente a la anterior, que Weber establecería con la intención de comprender la fenomenología del poder, nos referimos al de dominación. Por dominación refiere que es “[...] la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre las personas dadas” (Weber, 1964, p. 44)

Esto significa un mecanismo eficaz del ejercicio de poder cuyo núcleo se sustenta en la creencia de la legitimidad de quien por voluntad se somete a éste. En el caso de la legitimidad comúnmente -aduce- esta conferida a la autoridad. Sin embargo, no es una condición necesaria -la legitimidad- en una relación de poder, pues como se puede observar implícitamente en el concepto citado de poder, la coerción resulta ser un elemento indispensable.

Entonces., el poder es un medio para la obtención de un fin o varios determinados donde la coerción resulta ser el vehículo a través del cual se logran. Con esta perspectiva Bouza-Brey argumenta que la posibilidad de obtener obediencia de unos sobre otros se puede originar en alguna de las tres fuentes del poder político que él identifica: la coerción, la persuasión y la utilidad.

Por la primera, -aduce- debemos entenderla como: “la capacidad de obtener obediencia mediante la privación, o amenaza de privación, de la vida, la integridad,

la libertad o las posesiones, por medio de la fuerza.” (Bouza-Brey, 1991, p. 122) Ésta última se encuentra más cercana a la definición de Estado que elaboró Max Weber, la cual menciona que es aquel que posee el monopolio de la violencia legítima. El autor señala que bien podría traducirse en un elemento de fuerza.

En el caso de la persuasión, se encuentra más ligada a una cuestión ideológica, debido a que:

consiste en la capacidad de obtener obediencia mediante la unificación de las preferencias y prioridades ajenas con las propias, convenciendo a los que tienen que obedecer de la bondad, justicia o corrección de los objetivos o el modelo de orden proyectado. La ideología es el instrumento de este tipo de poder.” (Bouza-Brey, 1991, p. 122)

Por último, la retribución relacionada más con la utilidad, “se basa en la obtención de obediencia mediante el establecimiento de una relación de intercambio, *de do ut des*. El que obedece lo hace a cambio de que el que manda le dé algo. Es decir, que este tipo de poder se basa en una relación de utilidad mutua entre el que manda y el que obedece.” (Bouza-Brey, 1991, p. 122b)

Por su parte, Mario Esteban Rodríguez (2006) coincide en que existen estas tres fuentes o modalidades de ejercicio del poder para obtener obediencia con pretensiones de legitimidad. En el caso de la coerción, señala que son “los casos en el que el gobernado acata el mandato de sus gobernantes por temor a las represalias que podría sufrir en caso de adoptar una actitud disidente” (p. 741) Respecto de la retribución menciona que es “impulsado por los beneficios materiales que le reporta el gobierno, aunque no comulgue con los principios del

mismo” (p. 741) Y sobre la persuasión: “el sujeto acepta los requerimientos de sus líderes sólo tras haber sido convencido de que esto es lo más conveniente.” (p. 741)

De esta manera, habría tres tipos de ejercicio del poder que permiten caracterizar tres tipos de ejercicio del mismo en las relaciones entre grupos e individuos.

A partir de lo anterior, podemos establecer que la política es el marco de relaciones sociales donde el poder es el medio para generar diversas posibilidades orientadas a lograr que el proyecto de un grupo determinado sea impuesto o aceptado por otro, superando la incertidumbre, la división y el conflicto, a través de la negociación, el diálogo constructivo e incluso la conveniencia.

Por eso, en la política siempre se da una mezcla en diversas dosis de concordancia y discrepancia, cooperación y oposición, consenso y conflicto, persuasión y coerción. Puesto que existen proyectos u opciones predominantes y subordinados, las situaciones se caracterizan por una tensión más o menos manifiesta y equilibrada entre las diversas alternativas y por posicionamientos estratégicos y tácticos de los diversos actores entre sí. Posicionamientos que oscilan entre la colaboración, la confrontación y la conciliación. (Bouza-Brey, 1991, p. 123)

Así pues, en la política convergen y fluctúan la discordia o la concordia en un momento coyuntural o contexto histórico determinado, como ese matiz de claroscuros donde grupos sociales pugnan para lograr sus propios fines por medio de distintas estrategias basadas en el sometimiento o en la obediencia del otro, ya que, de ejercerlo, mientras mayor es su imposición, mayor es su poder.

2.- Federalismo: asociación simbiótica (pacto federal y la limitación del poder del gobernante)

Por federalismo debemos entender que es una forma de organización política que constituye al Estado, en donde se vinculan e interrelacionan recíprocamente diversas unidades políticas que coexisten en distintos niveles, sin perder su individualidad y autonomía, lo cual permite que funcionen de forma asociada como un sistema único.

Etimológicamente federalismo:

proviene del latín *feoderatio*, de *feoderare*, que significa unir por medio de una alianza, derivado de *feodus-eris*, tratado o pacto. Por el significado etimológico de este vocablo, la palabra Federación, se ha utilizado para identificar las características federales de una forma de gobierno, por corresponder a una entidad que se crea a través de la composición de entidades o estados que antes estaban separados. (Ramos, 1999, p. 9)

Juan Altusio (Althusius) (2009) es considerado uno de los principales teóricos del federalismo. A partir de su perspectiva de “asociación simbiótica”, cuyo enfoque tiene que ver con la “calidad de vida de grupo” de cualquier sociedad y no así “la necesidad de estar juntos”, concibe al Estado como un pacto que, al contrario de Hobbes, no lo suscriben los individuos de una colectividad sino las provincias, las cuales se asocian con otras con la intención de subsanar sus necesidades más básicas y de esa forma establecen un *modus vivendí*, el cual toma forma a través de lo que le denominaría *ius symbioticum universale*, es decir, un derecho universal de los simbioses.

Este pacto genético es considerado como *pactum constitutionis* o de creación del Estado el cual se puede interpretar como una federación de grupos organizados, no de individuos.

El contrato entre las ciudades como base del Estado, la cooperación y la autonomía entre los Estados que conforman la comunidad simbiótica universal —planteamiento que anuncia el federalismo moderno—, la *communicatio* o comunión entre las distintas provincias para auxiliarse con base en la justicia y la solidaridad, y la limitación del poder del gobernante por el hecho de ser un simple gestor a favor del pueblo, quien realmente es el titular de la soberanía, son antecedentes que prepararon un terreno fértil para el nacimiento de las declaraciones de derechos humanos. (Altusio, 2009, p. 96)

Otro precursor del concepto del federalismo sería Montesquieu (2013) con su idea de "Republica Federal", la cual tiene que ver con la integración voluntaria de varios entes políticos con el propósito de convertirse en ciudadanos de un Estado más grande con poder suficiente para garantizar la seguridad de sus miembros. En otras palabras, "una sociedad constituida por otras sociedades":

[...] este Estado puede perecer por un lado sin perecer por el otro: la confederación puede ser disuelta sin que por ello los confederados dejen de ser soberanos". De este modo, y compuesta por pequeñas repúblicas, goza de la excelencia del Gobierno interior en cada una y, respecto al exterior, tiene todas las ventajas de las grandes Monarquías en virtud de la asociación. (p. 99)

Esta perspectiva del federalismo como una asociación de estados libres que al decidir unirse mantienen intacta su independencia y su libertad, la compartía también el filósofo suizo Emerich de Vattel (s.f.) Ricardo Cueva (2015) lo parafrasea aludiendo a la república federal, argumentando que "las deliberaciones comunes no atacarán la soberanía de cada miembro, aunque impidan su ejercicio en ciertas ocasiones en virtud de actos voluntarios", puesto que "una persona no deja de ser

libre e independiente, porque está obligada cumplir los empeños que ha contraído”.
(p. 289)

Citado por Cueva, otro filósofo iusnaturalista que abordaría esta misma concepción sería el alemán Samuel Pufendorf:

Pufendorf se había referido, así, en su libro citado, al “sistema de Estados”, producido “cuando se reúnen varios mediante algún lazo especial y estricto, de manera que todos aparezcan formando un solo cuerpo, y cada uno de cuyos miembros, sin embargo, retiene la soberanía suprema sobre sus propios asuntos” (1672, 681). Este sistema podría ser de dos clases: “uno, en el que dos o más Estados tiene un único monarca”, y otro, en el que “quedan reunidos mediante cierto pacto en un solo cuerpo” (idem). Este tipo de organización, así, “se compone de varios Estados ligados entre sí por un tratado perpetuo, y que resulta originado usualmente por el hecho de que sus miembros desean preservar su autonomía y no disponen de fuerza suficiente como para defenderse de sus posibles enemigos”. (Cueva, 2015, p. 288)

Motivados fuertemente por estas corrientes de pensamiento, Alexander Hamilton, James Madison y John May -cuyo aporte fue plasmado en la constitución norteamericana de 1789- sentarían las bases de organización del federalismo en el incipiente Estado estadounidense el cual, inmerso en el contexto de disgregación de las colonias inglesas, tenía como fin último: la unión, la seguridad y el bienestar de las partes que lo integran. Así pues, el estado norteamericano representó:

la adopción de una fórmula de nuevo cuño que aparecía apuntando simultáneamente en dos direcciones: por un lado, hacia la expansión facilitada por la relación diplomática y comercial con otras naciones, y por otro, estructurando las relaciones entre los Estados de la Unión de manera que fueran neutralizadas sus potenciales ambiciones disgregadoras. Ambas operaciones estaban íntimamente relacionadas entre sí, al igual que los documentos fundacionales que las apuntalaban en 1787, a saber, la Constitución de Filadelfia y la Ordenanza de Noroeste del Congreso. (Cueva, 2015, p. 283)

Sobre esta circunstancia, Cueva (2015) explica que el francés Alexis de Tocqueville estableció que la unión de las trece colonias norteamericanas respondió a diversas necesidades: la estabilidad económica y fiscal; la protección comercial; y la garantía de seguridad común, lo que permitiría que las atribuciones que no estaban consideradas para los estados se vertieran al gobierno federal. No obstante, el gobierno de los estados permaneció siendo el derecho común.

En una perspectiva más contemporánea, pero no por ello distinta es la de Tonatiuh Guillén (2016) quien conceptualiza al federalismo como “una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario” (p.19) el cual concentra su poder en una sola organización institucional.

La diferencia radica en el hecho de que el Estado que se rige por una forma federal contempla en su “organización política y administrativa por lo menos dos niveles u órdenes de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y de responsabilidades públicas, además de una independencia política recíproca” (Guillén, 2016, p. 19a)

Guillén (2016) lo define en esencia como una estructura con composición dual dotada de autonomía política, caracterizada por su independencia y por la idea de permanencia de su soberanía cuyo origen se basa en la naturaleza de sus relaciones políticas. Argumenta que existe dentro de esta forma de organización la

capacidad de decidirse a sí mismo, es decir, “autogobierno, más gobierno compartido”.

Por su parte, Miguel Carbonell (2003) establece que el federalismo responde a tres principales necesidades:

- a. la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;
- b. la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias;
- c. la necesidad de dividir el poder de salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno (sic) (p. 381)

Carbonell (2003) aduce que el federalismo como forma organizativa propicia el fortalecimiento de la democracia, pues otorga posibilidades a diversas corrientes políticas de hacerse de escaños en diferentes niveles de gobierno, lo cual propicia que en algún momento puedan ocupar el poder político del Estado, circunstancia que evita la concentración y el dominio de un solo grupo.

José Gamas Torruco desde una perspectiva jurídica señala que el Estado federal, se conforma de algunos elementos fundamentales, tales como: “un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, la Constitución, que crea a su vez dos tipos de órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados-miembros o provincias de la misma.” (1996, p. 117)

En el texto referido, Gamas define al “Estado federal” como aquel que surgió por la necesidad de los países recién independientes para adoptar gobiernos con formas nacionales. Según palabras del autor, consiste en “sacrificar soberanías, pero sin detrimento de las libertades tradicionales.” En este caso, debemos entender al federalismo como algo contrario a la concentración, es decir, de aquí surge el principio de descentralización y la subordinación que subsiste se debe única y exclusivamente a la constitución política de cada país, como es en el caso del nuestro.

Así pues, el Estado federal se caracteriza por:

1. El Estado en su conjunto (Federación) se divide en unidades territoriales;
2. La división de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se encuentra tanto en el ámbito federal como en el estadual, por lo que los estados miembros gozan de una amplia autonomía;
3. Los estados miembros se encuentran representados en el parlamento federal y toman parte en la formación de la voluntad política de la Federación;
4. La solución de los conflictos se logra sobre el principio de la negociación y exige, además, debido a la protección de las minorías, la instauración de mayorías calificadas en la toma de decisiones;
5. Existe un órgano judicial constitucional como árbitro en caso de discrepancias entre los órdenes federal y local (estadual). (Sánchez, 2014, p. 218)

Podemos redondear que el federalismo supone una diferencia entre los distintos estados miembros, pero a la vez exige homogeneidad de manera general, por lo que entre ambas situaciones debe prevalecer un “acto de balance”. Esta característica particular del federalismo comúnmente se expresa con la fórmula “diversidad en la unidad”. Por tanto, “el federalismo se concibe como un modo de organizar y ejercer el poder en el Estado de derecho, respetando la autonomía y la

capacidad de gestión de los gobiernos constituidos a través del voto y la democracia electoral.” (Peinado, s.f., p. 3)

En lo que concierne al caso mexicano, una concepción aplicable es la de Jesús Reyes Heróles (2007), en su obra *El liberalismo mexicano*, donde menciona que son los estados soberanos quienes “federan”, es decir, celebran un pacto o alianza a través de sus representantes por lo que es su voluntad crear la federación y expresar los derechos que le ceden. El autor destaca a la forma de Estado federal como aquel paso definitorio del liberalismo mexicano.

Por ello, Carlos Matute (2007) expresa que el proceso de formación de nuestro federalismo se presenta con causas y características diferentes a las que se dieron con el nacimiento de los Estados Unidos de América: nuestro federalismo surge de la necesidad de conservar la unidad nacional y el de Norteamérica con el propósito de lograrla.

En igual forma se manifiestan las diferencias en el proceso de formación, ya que el federalismo mexicano se concreta mediante una descentralización del poder y el norteamericano a través del mismo. El federalismo mexicano tiene su origen en las diputaciones provinciales y el norteamericano en la integración de las colonias inglesas. (p. 1)

El federalismo mexicano tiene como principales objetivos, los siguientes:

- El fortalecimiento de los ingresos y gasto de los estados y municipios.
- El perfeccionamiento de los sistemas de control.
- Seguimiento y evaluación en todos los niveles de gobierno. (Ayala, 2005, p. 353)

En palabras del propio José Ayala Espino (2005) el federalismo surge en la independencia para combatir los intentos centralistas, imperialistas y monárquicos con el propósito de unir a la nación a través del reconocimiento de las aspiraciones regionalistas de libertad y autonomía de las provincias. Fue una fórmula de unión para organizar al Estado.

Concepto de soberanía

Por soberanía entendemos en su significado etimológico, del latín *super*-sobre y *omnia*-todo, que significa lo que está *por encima* o en el caso que nos atañe, el poder que está sobre todos los demás poderes.

Joel Guerrero González establece que la soberanía es:

una característica muy propia del poder del Estado y consiste en dar órdenes que, por su carácter, son definitivas para hacer sentir su poder en el orden interno del Estado; a la vez es una forma de reafirmar su independencia frente a los otros Estados. (1988, p. 504)

El mismo Joel Guerrero nos explica la “soberanía externa e interna” partiendo de las bases históricas y filosóficas del término. En el caso de la primera, menciona que es la que posee un país con la finalidad de mantener su independencia con relación a los demás, así como el efecto de ser reconocida por aquellos. Establece que la soberanía externa es un reflejo de la interna.

Así pues, con relación a la segunda, ésta le atribuye al Estado dos características: la independencia y la supremacía.

La independencia se asocia en forma exclusiva a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, existe sobre bases de igualdad con los demás Estados soberanos. Por ello, un Estado no puede estar subordinado a otro, ya que si así fuera se vería menguada su soberanía. Así la independencia es característica de la soberanía exterior. (Guerrero, 1988, p. 509)

Más adelante aduce: “En un Estado no debe existir más que un solo poder soberano, de existir otra fuerza cuando menos igual o parecida, se rompería la armonía de la acción de gobierno”.(p. 509) No obstante, menciona que para lo que concierne al Estado federal la situación se da de manera distinta:

“dado que en él existen las entidades federativas soberanas en lo que a su régimen interno se refiere; aquí se hace necesario que se realice una justa distribución de facultades para evitar la destrucción de esa unidad general que es el Estado”. (Guerrero, 1988, p. 509)

Para Joel Guerrero existen dos doctrinas influyentes en la historia de la soberanía: la europea y la americana.

En el caso de la europea, se caracterizó por “haber depositado ficticiamente el poder en el Estado y realmente en los órganos, ha fracasado”. Por su parte, “la doctrina americana es distinta y, al efecto, destituye de soberanía a los gobernantes y se la reconoce originariamente en la voluntad del pueblo, externada en un documento llamado constitución. Dentro de este sistema el titular de la soberanía es el pueblo; así, una vez que el pueblo ejerce la soberanía, ésta reside en forma exclusiva en la constitución y no en los órganos que gobiernan.” (Guerrero, 1988, p. 503)

De acuerdo a esto, Guerrero interpreta que:

el pueblo decide darse una organización jurídica y política creando el derecho, así se autodetermina, es decir, se otorga una estructura que se

expresa en el ordenamiento fundamental y autodetermina una forma de gobierno, lo que, lógicamente, excluye la injerencia de cualquier otro poder, en lo externo y en lo interno.”(p. 516)

Así en la relación Estado-derecho dice que “la soberanía sea (sic) la potestad suprema e independiente de determinar el orden jurídico. Por conclusión se dice que la soberanía, además de ser compatible con la noción de derecho, es su garantía” (Guerrero, 1988, p. 503)

Guerrero en otro párrafo aduce que “la soberanía del pueblo es única porque es indivisible, inalienable, indelegable, suprema y sometida al derecho”. Y la desglosa de la siguiente manera:

Única porque la soberanía es el carácter supremo de una potestad, y por ello, esa potestad no puede pertenecer a dos o más sujetos. Indivisible porque el pueblo, único sujeto titular de la soberanía, es una unidad que no se puede desintegrar y que se determina por sí misma. Inalienable porque no se puede ceder, renunciar o enajenar. Indelegable porque los órganos del gobierno sólo ejercitan su voluntad. Es suprema porque no reconoce ni puede reconocer a otro poder de mayor jerarquía”. (Guerrero, 1988, p. 516)

En el caso de nuestra constitución, esta noción es reflejada en el artículo 41, el cual señala:

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados y la ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada estado y de la ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Concepto de autonomía

Salvador Valencia Carmona (s.f.) establece que por autonomía debemos entenderlo semánticamente “[...] *autos*, por sí mismo y *nomos*, ley, consiste en la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado.”(p. 2) No obstante, esto no significa que no se encuentren sometidas a un ser u órgano superior que las mandate sin la influencia de presiones internas y externas.

El mismo Valencia (s.f.) parafraseando a Hugo Charni, menciona que con relación a la autonomía cuando se trata de utilizarlos en el derecho público contribuye a designar la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios.” (p. 2a)

Dicho con otras palabras, es la facultad otorgada a cualquier órgano o entidad del Estado para dictarse sus propias normas, obviamente no contraviniendo lo que estipula la constitución como límite, lo cual sin duda, forma parte de la esfera de la soberanía.

Gamas (1996) señala que la autonomía de los estados-miembro debe entenderse como “la facultad que la Constitución federal o general reconoce a éstos de crear su derecho, expidiendo su propia Constitución, sin más límites que los establecidos

por la primera y de elaborar sus propias leyes dentro de su ámbito de competencia.”

(p. 118)

3.- Federalismo fiscal

Partiendo de la concepción que establecimos del federalismo, concebida como aquella organización del Estado en donde diversas entidades políticas se suman en unidad de manera horizontal y recíproca, conservando su autonomía, con la finalidad de obtener conservación y protección frente de los demás.

Por federalismo fiscal debemos entender, según Gabriel Aghón y Carlos Casas (1996) como el:

[...] funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia, tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales. (p. 48)

El objeto del federalismo fiscal es el de optimizar las asignación, distribución y transferencia de recursos entre los diversos niveles de gobierno -federación, estados miembros y municipios- cuyo ejercicio se realizará mediante un sistema fiscal que pretende organizar el sector público y su eficaz administración. En pocas palabras, el federalismo fiscal determina las funciones de los niveles de gobierno y el financiamiento de sus actividades.

Para este efecto existe un teorema denominado “descentralización fiscal”, el cual se caracteriza, primeramente, porque los bienes públicos locales deben ser provistos por los gobiernos subnacionales, de manera que éstos puedan ser suministrados de manera más eficiente que el gobierno nacional considerando su financiamiento. (Fossati & Panella, 1999, p. 34)

En segundo término, especifica que debe haber asimetría entre la distribución de competencias en ingresos de los distintos ordenes de gobierno, con relación a las competencias del gasto, de acuerdo al principio de correspondencia fiscal.

El teorema de la descentralización señala que el financiamiento del gasto de los gobiernos subnacionales debe recaer en los contribuyentes a través de impuestos de carácter local, ya que esto promueve la responsabilidad de los burócratas locales frente a la población, para que se tomen en consideración sus preferencias respecto al bien o al servicio público, y éste pueda proveerse de manera eficiente. (Fossati & Panella, 1999, p. 56)

Sin embargo, el propio teorema encuentra dificultades de aplicación cuando se dan algunas variables -como es el caso mexicano, donde persisten desigualdades regionales- en virtud de que se deben considerar diversos factores para determinar en qué condiciones es posible la descentralización y en cuáles no.

Lo anterior, propicia un desajuste al principio mencionado de correspondencia fiscal, en donde los recursos asignados a los gobiernos subnacionales no se adecuan a sus necesidades de gasto según el nivel de atribuciones adquirido. (Boadway & Watts, 2000, p. 149) A esto se le denomina, “desequilibrio vertical”.

El segundo problema que se plantea para esto, es lo relativo al denominado “desequilibrio horizontal”, el cual yace en la escasa capacidad fiscal que poseen algunos gobiernos subnacionales determinados por el nivel de desarrollo económico de la región donde se encuentren, lo que repercute en la deficiente y precaria condición para prestar a la población servicios públicos de calidad, distintos a aquéllos donde la recaudación es mayor.

Ante tal circunstancia, es donde surge la necesidad de que el gobierno central apoyado por un Sistema de Coordinación Fiscal, transfiera recursos a los gobiernos subnacionales con la intención de corregir ambos tipos de equilibrios. Esto deberá realizarse mediante dos tipos de criterios: “resarcitorio” y “compensatorio”.

Así pues, para remediar los desequilibrios verticales que supone la aplicación de la descentralización fiscal, Boadway y Watts (2000) señalan que, deben ejercerse mediante criterios de distribución de tipo “resarcitorios”, los cuales consisten en que los gobiernos locales deben “renunciar” a su facultad de cobrar determinados impuestos y cederlos al gobierno central por cuestiones de eficiencia, así pues las transferencias tienen como objetivo “regresar” a los gobiernos subnacionales su contribución en la recaudación impositiva, por lo que suelen distribuirse en función del esfuerzo recaudatorio del receptor (p. 149).

Según estos autores, otra modalidad que se debe aplicar, para remediar los desequilibrios horizontales -existencia de brechas de desigualdad económica regional-, son los criterios de tipo “compensatorios”, los cuales son transferencias

cuyo objetivo es el de nivelar la capacidad fiscal de los gobiernos locales más rezagados, pero que se distribuyen entre los gobiernos receptores de manera inversamente proporcional a su desarrollo económico (p. 149).

No obstante, aunado a estos tipos de criterios de distribución de recursos, las transferencias federales pueden clasificarse por su grado de acotamiento de acuerdo a los objetivos del gasto. A lo que se le pueden establecer como condicionadas e incondicionadas. Por las primeras, se dan cuando el orden del gobierno emisor establece rubros en los que el gobierno receptor debe ejecutar el gasto. Incondicionadas, de manera contraria, es decir, cuando existe una libre determinación de los rubros del gasto por parte del gobierno receptor (Boadway y Watts, 2000, p. 151).

En síntesis y bajo esta lógica, las transferencias llamadas de “nivelación o compensatorias”, suelen estar condicionadas, pues el gobierno emisor busca que los recursos combatan eficazmente el rezago; por su parte, las transferencias “resarcitorias” son generalmente incondicionadas, ya que su sentido se ejerce de acuerdo a devolver al receptor los recursos que cedió al gobierno central y que puede ejercer de manera autónoma.

Bajo esta perspectiva es donde encuentran su origen teórico los Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación: el *Ramo 28 Participaciones Federales* y el *Ramo 33 Aportaciones Federales*, los cuales poseen las características antes descritas; es decir, el primero, atiende a un criterio resarcitorio e incondicionado

pues a través de éste el gobierno central retribuye y premia la recaudación fiscal de los estados para su libre ejercicio, mientras que el segundo se otorga bajo el criterio compensatorio y condicionado ya que, de acuerdo a los indicadores de población y pobreza, se asignan recursos a los estados para focalizarlos específicamente a acciones concretas y con la intención de abatir el rezago social.

Para ubicar de mejor manera estas lógicas de distribución, en el Cuadro 1 se muestra la estructura general del presupuesto organizado por Ramos, cada uno es conformado por diversas partidas clasificadas administrativamente de acuerdo al total del gasto.

**CUADRO 1.
CLASIFICACIÓN DE RAMOS POR ÁREA ADMINISTRATIVA.**

RAMO	ÁREA
	ADMINISTRATIVA
1	Poder Legislativo.
2	Presidencia de la República.
3	Poder Judicial.
4	Gobernación. (Partida 4209)
5	Relaciones Exteriores.
6	Hacienda y Crédito Público.
7	Defensa Nacional.
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
9	Comunicaciones y Transportes.
10	Economía.

11	Educación Pública. (Partida 4209)
12	Salud.
13	Marina.
14	Trabajo y Previsión Social.
15	Reforma Agraria.
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales. (Partida 4209)
17	Fiscalía General de la República.
18	Energía.
19	Aportaciones a Seguridad Social.
20	Desarrollo Social.
21	Turismo.
22	Instituto Nacional Electoral.
23	Provisiones Salariales y Económicas. (Partida 4209) <ul style="list-style-type: none"> • Fondo Metropolitano. • Fondo de Capitalidad. • Fondo para la Accesibilidad para Personas con Discapacidad. • Fondo de Cultura.

- Fondo de Infraestructura Deportiva.
- Fondo de Desarrollo Regional.
- Fondo de Pavimentación, Espacios Deportivos, Alumbrado Público y Rehabilitación de Infraestructura Educativa para municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

27 Función Pública.

28 **Participaciones Federales.**

31 Tribunales Agrarios.

32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. (Partida 8405) <ul style="list-style-type: none"> • Servicios Personales. • Gastos de Inversión. • Gastos de Operación. • Incremento a las percepciones. • Aportaciones al ISSSTE y FOVISSSTE. • Otras de carácter laboral y económicas.
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
36	Seguridad Pública. (Partida 8509)
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
39	Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. (Partida 4209) A partir del año

2007 este Ramo fue

incorporado al Ramo 33.

FUENTE: Elaboración propia realizada con base en la información disponible en el sitio oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con relación a los anexos analíticos del PEF.

Ramos presupuestales 28 y 33

Los Ramos 28 y 33 del presupuesto de egresos están destinados específicamente en la distribución de recursos federales para las entidades federativas y municipios. Este esquema de participación surgió en el año de 1980 a partir de la creación del Sistema de Coordinación Fiscal y la implementación de la Recaudación Federal Participable como origen de dichos recursos, con el principal propósito de evitar la duplicidad en la tributación de los tres niveles de gobierno, logrando así que los estados renunciaran a gravar algunas de sus fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, a cambio de recibir participaciones federales.

En este sentido, los fondos del Ramo 28 se calculan en proporción de la Recaudación Federal Participable y los fondos del Ramo 33 son determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente, solo para efectos de referencia sobre un porcentaje de la Recaudación Federal Participable.

El artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal vigente establece que la Recaudación Federal Participable será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería disminuidos con

el total de las devoluciones por los mismos conceptos. No se incluirán en la Recaudación Federal Participable, los impuestos adicionales del 3 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2 por ciento en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo.

Tampoco se incluirán los incentivos económicos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa; ni los impuestos sobre tenencia y uso de vehículos y autos nuevos; así como la parte correspondiente al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, la recaudación correspondiente a pequeños contribuyentes, ni por loterías, rifas y sorteos. De esta forma, la Recaudación Federal Participable neta es la base para determinar las participaciones y aportaciones federales en su caso.

Cabe señalar, que existen tres factores que impactan en los movimientos realizados en la Recaudación Federal Participable:

- Evolución de la economía (comportamiento del ISR, IVA y IEPS).
- Desempeño del mercado del petróleo.
- La política fiscal del gobierno federal y del Congreso de la Unión.

Entonces, para el caso de las entidades federativas, éstas obtienen recursos a través de tres vías:

- Ingresos propios.
- Participaciones federales (Ramo 28).

- Aportaciones federales (Ramo 33)

Ramo 28. Composición

Las participaciones federales son los recursos otorgados por la federación a las entidades federativas en virtud del mandato establecido en el artículo 73, fracción XXIX, párrafo quinto de la Carta Magna, el cual establece que el gobierno federal está obligado a participar a las entidades en el rendimiento de determinados gravámenes exclusivos de ella. A mayor abundamiento, la Ley de Coordinación Fiscal señala que derivado de la firma de los convenios de coordinación con las entidades federativas, la federación tiene la obligación de distribuir los rendimientos por los gravámenes recaudados.

En el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estas participaciones son los recursos que corresponden a los estados, municipios y la Ciudad de México en los términos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y en los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación, los mismos se integran en la denominada Recaudación Federal Participable que se obtenga en el ejercicio fiscal. Tales recursos se distribuyen a través del Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos fiscales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y los municipios de este

Ramo se distribuyen a través de las participaciones federales por medio de los siguientes fondos (Ley de Coordinación Fiscal):

Fondo General de Participaciones (FGP)

El Fondo General de Participaciones se compone del 20 por ciento de la Recaudación Federal Participable y se distribuye en tres partes:

La primera parte del Fondo General de Participaciones se integra de la siguiente manera:

- a) El 45.17 por ciento con base en la población de cada entidad federativa con datos de INEGI. Se determina la proporción que representa la población de la entidad federativa sobre el total nacional de habitantes, una vez obtenida esta proporción (coeficiente de distribución), se multiplica por el monto correspondiente a la primera parte y da como resultado la participación de la entidad federativa.

- b) Otro 45.17 por ciento con base en la eficiencia recaudatoria de impuestos asignables de cada entidad federativa (Ley de Coordinación Fiscal). En esta segunda parte, se consideran los impuestos asignables del último año y se multiplican por la proporción obtenida por la entidad federativa en el año anterior correspondiente a esta segunda parte; el resultado se divide entre los impuestos asignables del penúltimo año, obteniéndose el coeficiente intermedio de la entidad federativa. El coeficiente intermedio de la entidad federativa se divide entre el total de coeficiente intermedio nacional, una vez que tenemos el coeficiente de participación del período, se multiplica por el monto correspondiente de la segunda parte y da como resultado la participación de la entidad federativa.

- c) Y el restante 9.66 por ciento con base en la proporción inversa de las dos primeras partes. En esta tercera parte, se divide la población entre la suma de participación de la primera y segunda partes anteriores y da como resultado el coeficiente intermedio de la entidad federativa (Ley de Coordinación Fiscal). El coeficiente intermedio de la entidad federativa se divide entre el total de coeficiente intermedio nacional obteniendo el coeficiente de participación del período, el cual se multiplica por el monto correspondiente de la tercera parte y nos da como resultado la participación de la entidad federativa.

Del 100 por ciento que reciben las entidades federativas del Fondo General de Participaciones los municipios recibirán, como mínimo, el 20 por ciento sobre dicho fondo.

La segunda parte del Fondo General de Participaciones se denomina coordinación en derechos. Esto quiere decir, que al Fondo General de Participaciones se le adiciona el 1 por ciento de la Recaudación Federal Participable, derivado de la coordinación en materia de derechos (Ley de Coordinación Fiscal). Para calcular la coordinación en derechos, se determina la proporción que representa la entidad federativa sobre el monto total nacional de las tres partes, una vez obtenida esta proporción (coeficiente de participación) se multiplica por el monto correspondiente de la coordinación de derechos y da como resultado la participación de la entidad federativa. Es importante destacar que todas las entidades federativas están coordinadas en materia de derechos.

Y la tercera parte del Fondo General de Participaciones está constituida por las bases especiales de tributación. Al Fondo General de Participaciones se le adiciona un monto equivalente del 80 por ciento del impuesto recaudado en 1989 (año base) por las entidades federativas por concepto de las bases especiales de tributación.

Para la distribución de este importe, se toma en cuenta la recaudación de 1989 de cada entidad federativa, la cual se actualiza por un factor que se determina tomando en cuenta el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de junio del último año entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de junio de 1989, resultando la participación de la entidad federativa por concepto de bases especiales de tributación.

Fondo de Fomento Municipal (FFM), integrado con el 1 por ciento de la Recaudación Federal Participable

Para determinar la participación de cada entidad federativa, se considera el coeficiente definitivo del último año. Este coeficiente se multiplica por la proporción obtenida de dividir la recaudación del derecho por suministro de agua y el impuesto predial del último año, entre la recaudación propia de agua y predial del penúltimo año de cada entidad federativa, obteniéndose el coeficiente intermedio de la entidad federativa.

El coeficiente intermedio de la entidad federativa se divide entre el total del coeficiente intermedio nacional y una vez que se tiene el coeficiente de participación del período se multiplica por el monto correspondiente del Fondo de Fomento

Municipal y da como resultado la participación de la entidad federativa por dicho concepto (Ley de Coordinación Fiscal).

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

Las entidades federativas participan con el 20 por ciento de la recaudación por la venta de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas, y con el 8 por ciento de la recaudación por la venta de tabacos labrados (Ley de Coordinación Fiscal).

Fondo de Fiscalización (FF)

Se integra con el 1.25 por ciento de la Recaudación Federal Participable, para reconocer la fiscalización que realizan las entidades federativas (Ley de Coordinación Fiscal).

Fondo de Compensación (FC)

Se distribuye de acuerdo a la recaudación derivada del aumento a la gasolina y diesel, 2/11 partes se destinan a la creación de dicho fondo que se distribuye entre las 10 entidades federativas que de acuerdo con la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tengan los menores niveles de PIB per cápita no minero y no petrolero, y los restantes 9/11 corresponden a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, siempre y cuando estén adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebren

convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Ley de Coordinación Fiscal).

Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEH)

Se distribuye el 0.46 por ciento del importe obtenido por el derecho ordinario sobre hidrocarburos pagado por PEMEX exploración y producción en términos de lo previsto en el artículo 254 de la Ley Federal de Derechos a las entidades federativas que formen parte de la clasificación de extracción de petróleo y gas definida en el último censo económico realizado por el INEGI (Ley de Coordinación Fiscal).

Fondo de compensación del impuesto sobre automóviles nuevos (FCIAN)

Creado a partir del ejercicio fiscal 2006 con el objetivo de resarcir a las entidades federativas la disminución de ingresos derivada de la ampliación de la exención de dicho impuesto. Las aportaciones para dicho fondo, conforme al último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se determinan y actualizan anualmente en el respectivo Presupuesto de Egresos de la Federación.

El 3.17 por ciento del 0.0143 por ciento del derecho ordinario sobre hidrocarburos

Se distribuye entre los municipios por los que se exporta petróleo crudo y gas natural (Ley de Coordinación Fiscal).

Además de los fondos que componen el Ramo 28 descritos en los párrafos previos, se cubren a las entidades federativas los incentivos económicos por los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos, principalmente; además de otros incentivos económicos relacionados con la fiscalización, el régimen de pequeños contribuyentes, la vigilancia de obligaciones, a la venta final de gasolina y diesel, el derecho de la zona federal marítimo terrestre, y multas administrativas federales no fiscales.

Las participaciones se transfieren conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Los incentivos económicos se derivan de la retribución que reciben las entidades federativas por las actividades de colaboración administrativa que realizan con la federación, en el marco de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

En términos del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal los recursos que son canalizados a las entidades federativas y municipios no están condicionados en su entrega ni en su ejercicio por parte de la federación, por tanto son ellos, a través del órgano legislativo correspondiente, los que establecen su manejo, aplicación y determinación en las partidas en que habrán de erogarse.

Por su parte, el artículo 6 de la misma ley establece que las participaciones federales que reciban los municipios del total del Fondo General de Participaciones, incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20 por ciento de las

cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírse las. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general.

Por último, 0.136 por ciento de la Recaudación Federal Participable, se entrega a los municipios fronterizos y marítimos por los que materialmente se realiza la entrada o la salida del país, de los bienes que se importan o exportan.

Ramo 33. Composición

El Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos 12, 25 y 26, derivado de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales.

Los recursos federales de este Ramo se asignan, distribuyen y aplican para cubrir las necesidades sociales relacionadas con la educación; salud; infraestructura básica; fortalecimiento financiero y seguridad pública; programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa. Estos recursos son transferencias etiquetadas que sólo pueden emplearse para los fines que señala la Ley de Coordinación Fiscal.

El marco jurídico específico se encuentra establecido en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, artículos 25 al 51 en los que se establecen las aportaciones federales para los siguientes ocho fondos:

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con base en lo establecido en el artículo 27 de la Ley Coordinación Fiscal, exclusivamente a partir de los elementos siguientes:

- I. El registro común de escuelas y de las plantillas de personal, utilizado para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social; y,
- II. Por los recursos presupuestarios que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas previsiones derivadas del ejercicio anterior; y

- c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento correspondientes al registro común de escuelas. (Ley de Coordinación Fiscal; 1978)

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)

El monto del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente con base en lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Coordinación Fiscal (1978) exclusivamente a partir de los siguientes elementos:

- I. Por el inventario de infraestructura médica y las plantillas de personal, utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los acuerdos de coordinación para la descentralización integral de los servicios de salud respectivos, incluyendo las erogaciones que correspondan por concepto de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II. Por los recursos que con cargo a las provisiones para servicios personales se hayan transferido a las entidades federativas, durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel que se presupueste, para cubrir el gasto en servicios personales, incluidas las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese ejercicio se hubieren autorizado por concepto de incrementos salariales, prestaciones; así como, aquellas medidas económicas que, en su caso, se requieran para integrar el ejercicio fiscal que se presupueste;
- III. Por los recursos que la federación haya transferido a las entidades federativas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior a aquél que se presupueste, para cubrir el gasto de operación e inversión, excluyendo los gastos eventuales de inversión en infraestructura y equipamiento que la

federación y las entidades correspondientes convengan como no susceptibles de presupuestarse en el ejercicio siguiente y por los recursos que para iguales fines sean aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en adición a los primeros; y

- IV. Por otros recursos que, en su caso, se destinen expresamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a fin de promover la equidad en los servicios de salud, mismos que serán distribuidos conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal. (1978)

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)

Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y los municipios considerando lo señalado en los artículos 32 y 34 de la Ley de Coordinación Fiscal, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los rubros siguientes:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM): agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y
- b) Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE): obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

En caso de los municipios, éstos podrán disponer de hasta un 2 por ciento del total de recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal que les correspondan

para la realización de un programa de desarrollo institucional. Este programa será convenido entre el ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social, el gobierno estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México (FORTAMUN)

El artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto de la Ciudad de México se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)

El artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal (1978) señala el cálculo de las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples, reciban los estados de la federación y la Ciudad de México, mismas que se destinan exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación

de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)

El monto del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales y con base en lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Coordinación Fiscal (1978) exclusivamente a partir de los elementos siguientes:

- I. Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal utilizados para los cálculos de los recursos presupuestarios transferidos a las entidades federativas con motivo de la suscripción de los convenios respectivos incluyendo las erogaciones que correspondan por conceptos de impuestos federales y aportaciones de seguridad social;
- II. Por los recursos presupuestarios que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, se hayan transferido a las entidades federativas de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación durante el ejercicio inmediato anterior a aquél que se presupueste, adicionándole lo siguiente:
 - a) Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso de ese mismo ejercicio se hubieren autorizado con cargo a las Previsiones para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, contenidas en el propio Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - b) El importe que, en su caso, resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas provisiones derivadas del ejercicio anterior y;
 - c) La actualización que se determine para el ejercicio que se presupueste de los gastos de operación, distintos de los servicios personales,

correspondientes a los registros de planteles y de instalaciones educativas, y;

III. Adicionalmente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y su consiguiente distribución, responderán a fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas a que se refiere esta fracción deberán publicarse por la Secretaría de Educación Pública en el Diario Oficial de la Federación.

Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y de la Ciudad de México (FASP)

Las aportaciones federales determinadas en el artículo 44 de la Ley de Coordinación Fiscal (1978) que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y de la Ciudad de México, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente para los siguientes conceptos:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública;
- Otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del ministerio público, los peritos, los policías judiciales o sus equivalentes de las fiscalías de justicia de los estados y de la Ciudad de México, los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores;
- Equipamiento de las policías judiciales o de sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y de los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores;

- Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y el servicio telefónico nacional de emergencia;
- Construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores; así como, de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación; y
- Seguimiento y evaluación de los programas señalados.

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)

El artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal señala la determinación de aportaciones, estableciendo que los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se destinarán:

- I. A la inversión en infraestructura física, incluyendo la construcción, reconstrucción, ampliación, mantenimiento y conservación de infraestructura; así como, la adquisición de bienes para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas; infraestructura hidroagrícola, y hasta un 3 por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal correspondiente, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de estas obras de infraestructura;
- II. Al saneamiento financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como una reducción al saldo registrado al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero, siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales;

- III. Para apoyar el saneamiento de pensiones y, en su caso, reformas a los sistemas de pensiones de los estados y de la Ciudad de México, prioritariamente a las reservas actuariales;
- IV. A la modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio locales, en el marco de la coordinación para homologar los registros públicos; así como, para la modernización de los catastros, con el objeto de actualizar los valores de los bienes y hacer más eficiente la recaudación de contribuciones;
- V. Para modernizar los sistemas de recaudación locales y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales, lo cual genere un incremento neto en la recaudación;
- VI. Al fortalecimiento de los proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VII. Para los sistemas de protección civil en los estados y la Ciudad de México, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales en dicha materia;
- VIII. Para apoyar la educación pública, siempre y cuando las aportaciones federales destinadas a este rubro sean adicionales a los recursos de naturaleza local aprobados por las legislaturas locales para dicha materia y que el monto de los recursos locales se incremente en términos reales respecto al presupuestado en el año inmediato anterior; y,
- IX. Para destinarlas a fondos constituidos por los estados y la Ciudad de México para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados; al pago de obras públicas de infraestructura que sean susceptibles de complementarse con inversión privada, en forma inmediata o futura, así como a estudios, proyectos, supervisión, liberación del derecho de vía, y otros bienes y servicios relacionados con las mismas.

Cada fondo es coordinado de acuerdo al ámbito de competencia de cada dependencia del gobierno federal.

4.- Federalismo electoral

Partiendo del mismo canon que señala al federalismo como esa asociación simbiótica entre diferentes individualidades políticas que al unirse coexisten en distintos niveles generando, al mismo tiempo, la unidad diversificada denominada Estado nacional del cual partimos para explicar la lógica del federalismo fiscal, es menester realizar lo mismo, pero en este caso para el plano electoral.

Como diría Máximo Gámiz (2000) “la facultad de organización política es una cualidad inherente al modelo federal”(p. 55) y ésta se ve reflejada en la facultad que tienen los estados -dentro del marco y límites que dictan nuestra constitución- de organizar y renovar sus órganos de poder -de acuerdo al principio de la división de poderes- sin que exista una intromisión del ámbito federal y viceversa, sin que lo estatal vulnere la naturaleza de los principios constitucionales en las competencias federales.

Por tanto, a diferencia del federalismo fiscal, lo electoral no considera una concepción específica -solo la condición de ejercerse de manera unitaria, pero a su vez, descentralizada políticamente- que lo defina, pues los modelos institucionales o sistemas electorales deben su origen en función de la evolución histórica, política y social que enmarca al contexto en que fueron concebidos.

Así pues, de manera semejante al desarrollo del federalismo fiscal en la historia de nuestro país, el federalismo electoral es un modelo reciente -e inacabado- en nuestra corta vida democrática, lo cual se debe de manera fundamental en la tradición fuertemente centralista que caracterizó al poder presidencial durante casi tres cuartas partes del siglo XX. En palabras de Jacqueline Peschard (2008), “el centralismo fue uno de los rasgos distintivos del autoritarismo mexicano a lo largo de prácticamente todo el siglo XX y éste se expresó nítidamente en el ámbito electoral.” (p. 19)

En este sentido, desde los años veinte y con mayor fuerza a partir de los años cuarenta, cuando el sistema político posrevolucionario había emergido con su configuración autoritaria, presidencialista, corporativa y con un partido único fuerte, el proceso centralizador impactaría de manera negativa en el apartado electoral.

Los primeros indicios del tránsito del Estado mexicano hacia la conformación de un modelo de federalismo electoral, se dio con la aprobación de la primera ley electoral de carácter federal de 1946, la cual además de crear a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (antecedente del ahora INE), diferenció las competencias de organización de los comicios federales y locales, ya que, por una parte, dejaba en manos del gobierno federal el control y operación de las elecciones presidenciales y del Congreso de la Unión, y por otra, la conformación de los poderes locales a los gobiernos estatales y municipales.

Sin embargo, esta pretensión de instaurar un modelo de federalismo electoral no fue sino una simulación, ya que en la práctica el ejercicio centralista del poder perduraría durante los cuarenta años posteriores, pues este esquema mantendría la rectoría de la organización de las elecciones presidenciales en el Secretaría de Gobernación, la cual ostentaba la facultad de decidir qué organizaciones políticas participarían en los diferentes comicios, lo cual le aportaba el ordenamiento del espectro político en función de los intereses y cálculos del poder central. (Peschard, 2008, p. 28)

Dado que la lógica del sistema era reforzar el poder del gobierno federal sobre los estados, durante los años de la hegemonía del PRI, los presidentes de la República impulsaban cambios en los calendarios de elecciones estatales a fin de asegurar que el mayor número de gobernadores concluyeran su mandato en los primeros años del período presidencial para asegurar su lealtad al Ejecutivo en turno. (Peschard, 2008, p. 29)

No obstante, es preciso señalar un acontecimiento relevante en el camino de la reconfiguración del federalismo electoral de nuestro país durante esos años; nos referimos a sendos aportes de las reformas constitucionales de 1963 y 1977, ya que, en el caso de la primera, “se contemplaba la figura de representación de los partidos políticos, la cual buscaba -ante la desventaja estructural y política en la que se encontraban- que éstos pudieran acceder con algunos representantes en el Congreso de la Unión.” (Peschard, 2008, p. 41)

Por su parte, con la de 1977 se estableció el sistema mixto de participación, pues se generaría la figura de la representación proporcional y de la mayoría relativa - como la conocemos ahora- lo que representó elevar a rango constitucional el

respeto del derecho a participar, así como la inclusión, de los proyectos políticos existentes distintos al partido oficial.

Pero no sería sino hasta la reforma constitucional de 1990 cuando se daría finalmente el paso decisivo para reformular el federalismo electoral, lo cual sería motivado por el conflicto político emanado del fraude electoral de 1988. Esta reforma al 41 de nuestra Carta Magna, crearía al Instituto Federal Electoral (IFE) que nace como un órgano independencia técnica encargado de organizar las diversas elecciones presidenciales, de diputados federales y senadores al Congreso de la Unión.

El máximo órgano de decisión -el IFE- sería integrado por consejeros, consejeros magistrados y representantes de partidos políticos, situación que además de brindar imparcialidad, aseguraba inclusión y participación de las diferentes organizaciones políticas (Santiago, 2014, p. 16). Aunado a esto, se establecería un tribunal electoral autónomo, lo que elevaría a rango constitucional la materia electoral.

“En México, el avance de la competencia política en los estados en el curso de los años noventa otorgó centralidad a los actores y a las instituciones políticas locales dentro del escenario nacional, dando lugar a un “nuevo federalismo”, con una orientación dual”.(Peschard, 2008, p. 40)

No obstante, pese a que en el ámbito federal existía un esplendor basado en la equidad e imparcialidad que otorgaban las nuevas reformas constitucionales, en lo estatal las resistencias al cambio por parte de grupos políticos de corte caciquil dificultarían la homogenización de los procesos electorales. Ejemplo de esto, es lo

ocurrido en las elecciones estatales en Tabasco de 1994, en donde Peschard lo explica como “caso paradigmático”, pues se permitió que se conservaran reglas y prácticas antidemocráticas, al mismo tiempo que se rechazó la intervención del gobierno central.

Fue un caso de rebelión de las élites priístas de Tabasco en contra del intento del gobierno federal de resolver el conflicto poselectoral, que había suscitado la movilización del PRD en contra de la inyección excesiva de recursos del gobierno estatal para favorecer al candidato de su partido [...] (Peschard, 2008, p. 42)

Empero, la reforma constitucional realizada en 1996 adquirió una mayor dimensión para el ámbito local, lo cual repercutiría positivamente en el conjunto nacional. Así pues, la reforma traería consigo la consolidación de la autonomía de la autoridad electoral, así como la definición de los esquemas de financiamiento de los partidos y su respectivo acceso a los medios de comunicación, promoviendo en todo momento contiendas más equitativas.

Posterior a la alternancia política generada con el triunfo del PAN en el 2000, las condiciones de nuestro federalismo electoral tuvieron una mayor preponderancia en el plano local más que en el federal. Muestra de ello se puede verificar con que a mediados de 2005 se habían registrado más de 50 reformas electorales por parte de los estados, de las cuales 15 más se encontraban en proceso de discusión (Peschard, 2008, p. 51).

Curiosamente en los estados que durante esa década creció la fuerza política opositora, también existió una correlación de avance en la calidad reformadora y

democratizadora de sus ordenamientos locales. No obstante, la situación descrita no fue igual en buena parte de los estados de la república, por lo que algunos han avanzado y otros se han rezagado, teniendo -indudablemente- al factor político como determinante en su transición.

La última gran reforma electoral que tuvo el Estado mexicano se dio en febrero de 2014, en la cual se cambió la connotación de “federal” a “nacional” para el IFE, denominándole Instituto Nacional Electoral (INE), además bajo este carácter se elevó a rango constitucional los mecanismos de selección y designación de sus integrantes.

De igual manera, esta reforma dispuso una mejor coordinación entre el INE y los organismos locales; se creó un nuevo sistema de fiscalización para las elecciones locales y federales; se regularon aspectos como: la propaganda electoral, las denuncias frívolas, las encuestas, los debates y las coaliciones, así como la introducción de nuevas causales para promover la nulidad de la elección. Asimismo, se garantizó la paridad de género en la nominación de candidatos a puestos de elección y se erigió por primera vez la figura de las candidaturas ciudadanas o bien llamadas, independientes.

Junto con esto, se legislaron dos leyes reglamentarias constitucionales con el objetivo de establecer reglas claras tanto para partidos políticos como para los procedimientos electorales en donde se generaron atribuciones específicas y exclusivas para los Organismos Públicos Locales (OPL), los cuales ejercen sus

facultades dentro del ámbito estatal, dejándole al INE la correspondencia de lo federal.

Sistema electoral y legislación actual

El federalismo electoral regido a través de nuestro sistema electoral encuentra su fundamento jurídico -principalmente- en el artículo 41 constitucional, del cual emana la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014) cuyo objetivo es otorgar mayor especificidad a los procedimientos en esta materia, con la finalidad de garantizar el derecho ciudadano al voto, distribuir las competencias entre la federación y las entidades federativas, así como la relación entre el INE y los OPL.

En este sentido, nuestro sistema constitucional prescribe la renovación de los poderes públicos en dos niveles: federal y local. Para el caso del primero, se consideran las elecciones presidenciales; y de los diputados federales y senadores que han de integrar al Congreso de la Unión. Respecto al segundo ámbito, corresponden las elecciones de gobernadores, diputados de los congresos locales, así como de los integrantes que conforman a los ayuntamientos.

Partiendo de estos niveles, nuestra constitución prevé dos tipos de elecciones: ordinarias y extraordinarias. En lo que respecta a las elecciones ordinarias, éstas se encuentran previstas en el artículo 22 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014) en donde además de especificar la fecha en que han de celebrarse, también se fija de acuerdo al cargo de elección popular la periodicidad en que han de ser renovados, a saber:

Artículo 22.

1. Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda para elegir:

- a) Diputados federales, cada tres años;
- b) Senadores, cada seis años; y
- c) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cada seis años.

2. El día en que deban celebrarse las elecciones federales ordinarias será considerado como no laborable en todo el territorio nacional.

Respecto a este tipo de elección, pero en lo concerniente al ámbito estatal, cada seis años se realizan elecciones para elegir gobernador de acuerdo a la entidad federativa de que se trate o jefe de gobierno en el caso de la Ciudad de México. Asimismo, los integrantes del congreso local y los miembros de los ayuntamientos, la periodicidad de elección se realiza cada tres años.

De esta forma, para sintetizar, en el período de seis años (elecciones presidenciales) se eligen: presidente de la república, senadores, diputados federales, diputados locales, gobernadores y alcaldes (dependiendo la periodicidad que fije cada estado); y respecto a las de cada tres años (elecciones intermedias) se eligen: en el ámbito federal, solo diputados, mientras que en lo local a excepción del gobernador, se renueva todo.

En lo relativo a las elecciones extraordinarias, el propio artículo 41, apartado D, así como la propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014) en los artículos 23, 24 y 78 bis, prevén los supuestos en que han de realizarse, de los cuales podemos decir que: en caso de nulidad de la elección; y cuando se declare nula una elección o los integrantes de la fórmula ganadora resulten inelegibles. En

el caso del ámbito estatal, cada constitución particular de los estados señalará los supuestos para la celebración de este tipo de elección.

Ahora bien, respecto al proceso electoral que ha de regir al ámbito federal y local para la renovación de los poderes públicos, figura la existencia de partidos políticos, así como de candidaturas independientes o también llamadas candidaturas ciudadanas, las cuales abren la posibilidad de participación efectiva y en equidad de circunstancias para el ciudadano que desee ejercer su derecho político de votar y ser votado sin la necesidad de tener afiliación partidista alguna.

Respecto a los partidos políticos, el propio artículo 41 de nuestra Carta Magna fija la cuota del 3 por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación de los poderes, como mínimo para que los partidos políticos no pierdan su registro nacional, lo que les constituye el derecho de participar en los dos ámbitos de votación.

De igual manera, el mismo artículo 41 constitucional señala que para que una elección sea válida, deberá cumplir con los siguientes principios: elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, mismos que serán observados en todo momento por el INE o las OPL según el ámbito de la elección para su legalidad.

En este entendido, de acuerdo a lo que señala el multicitado artículo 41, así como el 32 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014) es el

INE el órgano responsable de la organización, escrutinio, cómputo y declaración de validez de las elecciones federales, así como participar previa solicitud de los estados en las elecciones locales, teniendo por obligación, además de lo señalado en el párrafo anterior: la capacitación electoral; el diseño de la geografía electoral; la conformación del padrón y lista de electores; la ubicación de las casillas, instalación y designación de funcionarios; reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, conteos rápidos, entre otros; fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, etc.

Respecto a los procedimientos del ámbito local, y de acuerdo a la conformación del federalismo electoral que nos rige en el artículo 116, fracción I constitucional, faculta a las leyes electorales estatales para que generen las disposiciones particulares que han de regir los comicios para designar gobernadores y diputados de los congresos locales.

En el caso particular de los municipios o ayuntamientos, el artículo 115, fracción I, prevé que éstos serán integrados por un presidente municipal, así como el número de regidores y síndicos que la propia ley determine.

Por último, en el mismo artículo 41, apartado C de nuestra constitución política, así como el 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (2014), establecen que los OPL poseen personalidad jurídica y patrimonio propios para el ejercicio de sus funciones, al mismo tiempo que cuentan con las siguientes

atribuciones dentro del marco de su competencia: garantizar el derecho de los candidatos y partidos políticos; preparación de la jornada electoral; producción de materiales electorales; ejercer escrutinios y cómputos; declarar la validez de la elección del poder ejecutivo; implementar y operar todo tipo de resultados preliminares: y organizar, desarrollar, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que indique la legislación local.

CAPÍTULO II. ARTÍCULO 44 CONSTITUCIONAL: ¿IMPOSIBILIDAD Ó FALACIA JURÍDICA?

Una vez desarrollados nuestros referentes teóricos conceptuales, abordamos en el presente capítulo el tema de la presunta imposibilidad jurídica para que la capital del país adquiriera el rango de estado 32. Quienes sostienen dicha imposibilidad la derivan del artículo 44 constitucional que le atribuye el actual estatus jurídico *sui generis* a la Ciudad de México.

Este apartado es muy importante para la presente investigación, debido a que en él resolvimos la primera parte de nuestro planteamiento hipotético en el sentido de que demostramos a partir del derecho comparado (entre diversas legislaciones de otros países con un régimen federal) que la mencionada imposibilidad jurídica atribuida no ha sido más que un mero pretexto (falacia jurídica) del grupo en el poder para no permitir el tránsito de la ciudad a ser el estado 32 lo cual modificaría su condición de entidad federativa al tiempo de mantener sus cualidades de capital del país y residente de los poderes de la Unión.

1.- El origen del artículo 44 constitucional

Para comprender de mejor manera la falacia jurídica radicada en el artículo 44 de nuestra Constitución política, la cual impide a la Ciudad de México convertirse en el estado 32 de la república mexicana, por ser el lugar donde residen los poderes de

la unión, es necesario comenzar por la propia definición de Distrito Federal o Ciudad de México, así como el origen del citado artículo.

Francisco Javier Osornio (1988) describe al entonces Distrito Federal como:

[...] aquel territorio que, dentro de un sistema federal, sirve de asiento para los poderes de la Unión, los que ejercen, con exclusión de cualquier autoridad estadual, las funciones propias al gobierno local de esta entidad. El orden jurídico que rige en la entidad es de carácter federal, en consecuencia, carece de autonomía constitucional (p. 775).

Por su parte, para Elisur Arteaga Nava (1988) el Distrito Federal “es parte de la Federación, que cuenta con obligaciones que difieren de las del resto de las entidades federativas, toda vez que se trata de la sede de los poderes de la unión del país.” (p. 588)

De igual manera, Fernando Serrano Migallón (2007) establece que “es una porción del territorio que forma parte de la federación, en la cual ninguno de los Estados cuenta con soberanía, pues lo contrario equivaldría al quebrantamiento de los intereses de la federación” (p. 76).

En el mismo sentido, lo explica Enrique Sánchez Bringas (2007) argumentando que “es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la federación, las entidades federativas y los municipios; como una más de las entidades federativas, además de ser la capital de los Estados Unidos Mexicanos y la residencia de los poderes de la Unión”. (p. 751)

El Estatuto de Gobierno del entonces Distrito Federal (1994) en su artículo 2º lo definía, como:

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

Todos estos conceptos convergen en una idea fundamental que le hace ser lo que entendemos como Ciudad de México en la actualidad. Por esto nos referimos a la pertenencia de la federación y por ende, la residencia de los tres poderes de la Unión en su territorio.

Por tanto, la Ciudad de México a diferencia de las demás entidades que componen a la república mexicana -de acuerdo a lo que su naturaleza jurídica sugiere- no posee autonomía propia con respecto al poder supremo que representa la federación, debido a que esto se logra como resultado de la enajenación de la soberanía de cada miembro que integra a la república en el pacto federal, condición que no se logra dado su carácter de residente exclusivo de los tres poderes, es decir, es el lugar donde dichos poderes se concretizan y se hacen tangibles.

Para poder entender de dónde proviene el origen del artículo 44 constitucional como ahora la conocemos, es necesario remitirnos a la Constitución de 1824, en su apartado denominado *De la forma de gobierno de la nación, de sus partes*

integrantes y división de su poder supremo, artículo 5, donde si bien no se establece la sede que ha de albergar a los poderes, si realiza la primera división geográfica del país para la federación cuyo esquema es adoptado del sistema federal estadounidense, al respecto se señala que:

Las partes de esta Federación son los Estados y Territorios siguientes, el Estado de las Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oajaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas, el Territorio de la Alta California, el de la Baja California, el de Colima, y el de Santa Fe Nuevo México. Una ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala. (Constitución de 1824, art. 5)

Posteriormente, dada la concepción de la Ciudad de México desde la llegada de los españoles como “centro histórico de la actividad nacional”, se emitiría a través del propio Congreso Constituyente el decreto del 18 de noviembre de 1824, el cual además de convertirse en el instrumento fundante del Distrito Federal, estipularía que sería la Ciudad de México el lugar donde habrían de residir los poderes de la Unión:

El soberano Congreso General Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, ha tenido a bien decretar:

1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución será la Ciudad de México. (Acosta, 1991, p. 238)

Lo anterior, se lograría bajo las siguientes bases:

- a) Ocupará un territorio circular de dos leguas de radio, medidas a partir de la plaza mayor (lo que actualmente es el Zócalo) de la Ciudad de México.
- b) El gobierno general y el del Estado de México nombrarán cada uno un perito, para fijar los límites de este nuevo territorio.

c) El gobierno político y económico del Distrito quedará bajo la jurisdicción exclusiva del gobierno general.

d) El gobierno municipal de los pueblos comprendidos dentro del Distrito Federal seguirá a cargo de ayuntamientos de elección popular. (Osornio, 1988, p. 777)

De acuerdo al documento titulado “Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones”, el Constituyente de 1824, tuvo como propósito fundamental “fijar la residencia del Distrito Federal, más no el de estructurar un gobierno para la capital.” (González, 2002, 349)

Para los años de 1856 y 1857, con la elaboración de la segunda constitución federalista, la estancia del Distrito Federal se ponía en riesgo en la ciudad, debido a que se proponía trasladar a ciudades que incluso ya habían ofrecido donar una parte de su territorio para este fin, como las ciudades de Querétaro y Aguascalientes.

Sin embargo, luego de diversos debates en torno al tema se refrendaría el sistema federal y no se cambiaría la residencia de los poderes federales, dejando intacta la categoría de Distrito Federal para el estado del Valle de México.

Al respecto, cabe hacer especial mención que aquí es el origen en donde yace la condición jurídica actual de la ciudad al ser el lugar donde residirán los poderes de la Unión, los cuales una vez que sean trasladados a otro lugar se constituirá en un estado más de la república mexicana. Lo anterior, dimana del artículo 46 de dicho ordenamiento:

Artículo 46.- El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el territorio del Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto, cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar. (Osornio, 1988, p. 779)

En la Carta Magna de 1917, este artículo cambiaría su numeral -al artículo 44- manteniéndose así hasta nuestros días, el cual posee básicamente su misma estructura con la única excepción de que se le atribuyó ser la capital de los Estados Unidos Mexicanos y, en caso, de trasladarse los poderes federales a otro lugar, se le denominará “Ciudad de México” sin que requiera que el Congreso de la Unión designe sus límites territoriales.

2.- Teoría de la constitución y el derecho comparado

No habría objeto de estudio para la teoría de la constitución y para el derecho constitucional sin la existencia -evidentemente- de la constitución. Su importancia en el mundo - equiparada con la del Estado- yace en su propia definición, ya que:

[...] es el documento político-jurídico en el que se establecen las bases para la organización del poder público de un Estado y en el estudio y análisis que se realiza para su comprensión, convergen dos campos del conocimiento, íntimamente relacionados, como lo son la teoría constitucional y el derecho constitucional. (Millán, 2000, p. 5)

Según Francisco Paoli (2016) la teoría de la constitución se ha desarrollado progresivamente en función de los acontecimientos históricos que han motivado los orígenes y modificaciones de las constituciones en el mundo, por lo que se puede definir como “un conjunto sistemático de tesis y criterios en el orden conceptual”. (p. 29); este autor señala que el constitucionalismo -íntimamente ligado al primero-

es “un movimiento sociopolítico real inspirado por esos conceptos, que lleva la práctica de la formación de constituciones y su transformación o reforma para adaptarse a las demandas de las personas y de los grupos sociales.” (Paoli, 2016, p. 29).

De esta manera, el constitucionalismo es una posición político-filosófica que se adopta en algún determinado período de la historia, con la finalidad de instaurar una regulación y legitimación del poder, y al mismo tiempo, formular los derechos y obligaciones de las personas asentadas en alguna ciudad-Estado o Estado-Nación.

En este entendido, debemos comprender que la inmanencia de la teoría de la constitución y el constitucionalismo yacen en un círculo de retroalimentación y reproducción mutua, debido a que el:

“Constitucionalismo como movimiento intelectual y político impulsa la teoría del desarrollo constitucional. La Teoría de la Constitución, con sus propuestas programáticas e interpretación de los derechos humanos, consigna cada vez con mayor claridad y promueve el Constitucionalismo como movimiento de vanguardia.” (Paoli, 2016, p. 29b)

Diego Valadés en el prólogo del libro de Javier Ruipérez (2005) *El Constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización* aduce al respecto que para un mejor entendimiento de la fenomenología normativa y política de las constituciones, así como su delimitación en su enfoque, es necesario aplicar cuatro diversos enfoques: historia del derecho constitucional, derecho

constitucional nacional, teoría de la constitución y derecho constitucional comparado.

Jesús Ramírez Millán (2000) coincide con el enfoque de Valadés, ya que sugiere que en virtud de la evolución del derecho constitucional se han desarrollado tres disciplinas fundamentales, entre las que destaca el derecho constitucional comparado cuya “finalidad es el estudio sistemático y doctrinal de las normas positivas relativas a la estructura constitucional de diversos Estados”. (p. 5)

El derecho comparado parte de la suposición de que el ordenamiento jurídico de un país y otro son diferentes, por tanto, se erige como una disciplina enfocada a confrontar las diferencias y semejanzas de los sistemas jurídicos vigentes en el mundo, con la finalidad de conocer y mejorar el que sea de interés.

En síntesis, tiene como objeto de estudio “confrontar los ordenamientos e instituciones jurídicas que existen en el mundo, analizar las diferencias y semejanzas de su estructura y las causas de esas relaciones, con el fin de promover y asegurar el progreso del derecho nacional.” (Rojas, s.f., p. 2)

Por su parte, Marta Morineau (2006) parafraseando a los profesores Konrad Zweigert y Heinz Kötz, señala que el derecho comparado “hace alusión a una actividad intelectual que tiene por objeto al derecho y por método a la comparación.” (p. 21) Asimismo, Morineau, citando a René David, establece que:

“[...] el papel del derecho comparado es parecido al de la historia; dándole al estudioso del derecho nacional la perspectiva necesaria para tener una visión adecuada de los puntos fundamentales y la evolución de su derecho, y permitiéndole, por otro lado, un planteamiento más exacto de los posibles problemas que se presenten, para lograr una mejor solución a las cuestiones jurídicas que se deban resolver.” (p. 22)

Así pues, el derecho comparado tiene como fin último, la armonización y unificación progresiva del derecho en función de las posibilidades de acercamiento que otorga comparar un sistema jurídico y otro. Lo anterior, parte de cuatro elementos fundamentales:

- a) Mejor conocimiento del derecho nacional, esto significa que a través de éste se permite “ampliar los horizontes culturales, comprender el alcance de los problemas jurídicos y obtener mayor sensibilidad para resolverlos”; (Morineau, 2006, p. 22a)
- b) Formación de un lenguaje jurídico internacional, comprender el sentido exacto del derecho extranjero, con el objeto de conocerlo;
- c) Unificación y armonización de los ordenamientos jurídicos, como se dijo es la posibilidad de formar normas jurídicas universales que puedan ser aplicadas uniformemente en los países que integran bloques económicos o bien, que internamente en los modelos de sistemas políticos federales donde las legislaciones son a menudo diversas, genere la posibilidad de emitir una sola, y por último;
- d) Conocimiento de los ordenamientos jurídicos, para resaltar las características, aciertos y deficiencias de cada sistema jurídico. (Morineau, 2006, p. 22b)

3.- Análisis del artículo 44 desde la perspectiva del derecho comparado (la condición de sede de los poderes de la Unión en otros países)

Dado lo anterior, el derecho comparado -en auxilio al tema que nos atañe- nos permitirá lograr esencialmente dos cosas: una visión objetiva del estado en que se encuentra la presunta imposibilidad jurídica contenida en el artículo 44 y analizar propuestas -en caso de que ser necesario- de su posible modificación.

Por tal motivo, es necesario citar el texto de artículo 44 de nuestra constitución vigente, el cual a la letra dice:

Artículo 44. La Ciudad de México es la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos; se compondrá del territorio que actualmente tiene y, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en un Estado de la Unión con la denominación de Ciudad de México.

Como podemos observar en este artículo, se señalan dos premisas fundamentales para la ciudad: la primera tiene que ver con su concepción jurídica de “entidad federativa” como sede de los poderes de la Unión y al mismo tiempo, capital del país. Y segunda, la condicionante de que la ciudad sólo podrá ser un estado de la Unión -conservando su nombre- siempre y cuando dichos poderes se establezcan en otro lugar.

En este entendido, el artículo 44 de manera implícita supone la exclusión de la Ciudad de México como un estado miembro de la Unión, relegándolo a ser una entidad bajo el dominio de la federación por su simple condición de residir en él los

poderes de la Unión, lo que en teoría, imposibilitaría que en la ciudad no pudiera converger otro nivel de poder.

La idea anterior, estuvo fuertemente influenciada -como mucho de nuestra constitución- por la conformación y experiencia norteamericana para definir a la ciudad de Washington como capital federal residente de los poderes de la Unión de los Estados Unidos, la cual, además de tener un territorio claramente confinado y delimitado para ello, también se encuentra bajo el control exclusivo de la federación.

Manuel González Oropeza (2002) cita el cuestionamiento que realizó Fray Servando Teresa de Mier, en el debate del 23 de julio de 1824, acerca de la necesidad de adoptar un modelo similar al de Estados Unidos de Norteamérica y su capital Washington:

Es necesario que haya una ciudad federal, es decir, que no pertenezca a estado alguno de la Federación, en la cual residan los supremos poderes y en cuya área corta y precisa ejerza una jurisdicción precisa?[...] (sic)

He citado el ejemplo de todas las repúblicas, incluyendo la federal de los Estados Unidos de Norte-América que nos está sirviendo de modelo, cuyo gobierno residió 18 años en Filadelfia, capital del Estado de Pennsylvania [...] (p. 189)

En el párrafo anterior, Fray Servando Teresa de Mier ya ponía en duda la visión de generar para el país una ciudad federal específica que sirviera como sede de los poderes de la Unión, lo cual -deja ver- que no necesariamente debería ser así, y que incluso podría considerarse dentro algún estado de la federación. Lo anterior,

lo ejemplifica en el párrafo subsecuente, pues señala que el propio gobierno de los Estados Unidos residió durante 18 años en otro estado.

En razón de esto, es que Juan José González Encinar (1985) aduce que no existe un modelo *a priori* ideal para la conformación de un Estado federal, sino que se da de acuerdo al acontecer histórico y político que vive cada país en particular:

La forma particular en que cada uno de los llamados Estados federales combina la centralización con la descentralización no es fruto de un diseño apriorístico ni reflejo de un pretendido modelo, sino una respuesta, a la concreta circunstancia histórica o político-social. (p. 3)

Lo mismo opina González Oropeza (2002) pues señala que los territorios federales son males necesarios para la división política de un Estado federal, pues éstos se ocupan a menudo como objetos de dominación del gobierno central:

Los territorios federales son eufemismos para el control y dominación de un gobierno federal sobre comunidades o pueblos que, aspirando a su autonomía, son sometidos a las autoridades centrales de un país. Los constituyentes mexicanos de todas las épocas han considerado que los territorios son males dentro de la sana división política, por ello aprobaron con reservas los primeros territorios federales en 1824 y 150 años después, el poder reformador de la Constitución mexicana los extinguió, con la sola excepción dramática de la capital federal. (p. 189)

Por su parte, Cárdenas Gracia (1994) coincidiría en el mismo tenor, pues considera que, además de que “hay tantos modelos federales como Estados organizados federalmente”, los cuales no difieren en características comunes, también estos modelos deben ser acordes a un núcleo particular, cuya integración se encuentran los valores constitucionales de cualquier Estado en particular. Para el caso de nosotros, se refiere a:

[...] democracia, estado de derecho, justicia social, etcétera, pues el federalismo, como la división de poderes, o el principio democrático, jurídicamente deben ser interpretados a la luz de la totalidad del marco jurídico y de la historia político social del Estado mexicano [...] (p. 382)

Para esto, el derecho comparado nos demuestra que lo anteriormente expuesto se encuentra en lo correcto, el propio Cárdenas Gracia (1994) hace referencia a la gran diversidad que existe en el mundo sobre la composición de los Estados federales, ya que, en algunos casos, éstos poseen territorios federales y en otros no:

Estados federales como Alemania, Austria o Suiza no cuentan con un territorio específico que sea asiento de los poderes federales; en cambio, otros como Estados Unidos, Brasil, Argentina o la India lo tienen. Esto significa que no hay un modelo a priori de Estado federal. Desde un punto de vista jurídico, Estado federal no tiene por qué significar lo mismo en todo tiempo y lugar". (p. 381)

Texto constitucional de Austria

En efecto, Austria no tiene un territorio federal específico en donde albergar a los poderes de la Unión. Viena que es su capital los reside sin menoscabo de tener la condición jurídica de estado en igualdad a los demás. Además, el propio gobierno federal tiene la facultad exclusiva de desplazar los poderes cuando lo considere necesario. Así lo señala el artículo 5 de su constitución política:

Artículo 5.

1. La capital federal (Bundeshauptstadt) sede de los órganos supremos de la Federación es Viena.
2. En circunstancias extraordinarias podrá el Presidente federal (Bundespräsident), a instancias del Gobierno federal, trasladar la sede de los órganos supremos de la Federación a otro lugar del territorio federal. (Constitución Federal Austriaca, 1920)

Como dijimos, Viena no queda excluida de ser un estado de la república austriaca por albergar a los poderes de la Unión, mucho menos su condición jurídica se encuentra supeditada a esta circunstancia, tampoco hay alguna diferencia específica por ser la capital del país.

Artículo 2.

1. Austria es un Estado federal (ein Bundesstaat).
2. El Estado federal se compone de los Estados (Länder) autónomos de Burgenland, Carintia (Kärnten), Austria Baja (Niederösterreich), Austria Alta (Oberösterreich), Salzburgo (Salzburg), Estiria (Steiermark), Tirol, Vorarlberg y Viena (Wien).

El propio González Oropeza (2002) lo corrobora:

Por otra parte, la Constitución de Austria considera desde 1922 a su capital federal, Viena, como uno de los estados de la Federación, según el artículo 5o. fracción I de su texto. De esta manera, Viena cuenta con tres categorías: es la capital federal, es un estado y tiene la categoría de una municipalidad. Además, Viena expide su propia legislación provincial, sin sujeción a las autoridades federales, y cuenta con sus poderes Ejecutivo y Judicial. (p. 191)

Texto constitucional de Alemania

Caso similar es el del Estado alemán, ya que pese a que su diseño se encuentra fuertemente dominado por el orden federal, incluida la representación de su capital Berlín (artículo 23 de la constitución alemana) ésta no es considerada con una condición jurídica específica o exclusiva diferente a las demás Länder (estados) que conforman a la república federal alemana, para lo que se le puede considerar como una ciudad-Estado.

Lo mismo sucede con Berlín, la capital del estado federal alemán, que comparte su categoría de ciudad-Estado con Bremen. Berlín recuperó su categoría de capital federal con la Unificación Alemana y su vida municipal se ha consolidado desde 1809. El estado federal de Berlín, tal como se le denomina en la Constitución alemana, cuenta con una Cámara de

Representantes que se integra de 169 representantes aproximadamente, los cuales eligen al alcalde de la ciudad-Estado. (González, 2002, p. 191)

Cabe señalar, que el texto constitucional alemán no señala los estados (Länders) que lo integran, ni los límites territoriales de cada uno, sin embargo, si se especifica de manera clara su estructuración municipal y autonomía frente al ámbito federal, sin excepción de ningún estado, incluida la propia capital Berlín. Así lo establece el artículo 28 de su constitución política:

Artículo 28.

[Garantía federal de las Constituciones de los Länder, garantía de la autonomía municipal]

(1) El orden constitucional de los Länder debe responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental. En los Länder, distritos y municipios, el pueblo debe tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. En los distritos y municipios, de acuerdo con el Derecho de la Comunidad Europea, el derecho de votar y de ser elegido lo tienen también las personas que posean la nacionalidad de un Estado miembro de la Comunidad Europea. En los municipios, en lugar de un cuerpo elegido podrá actuar la asamblea municipal.

(2) Debe garantizarse a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Las asociaciones de municipios tienen igualmente, dentro del marco de sus competencias legales y de acuerdo con las leyes, el derecho de autonomía administrativa. La garantía de la autonomía abarca también las bases de la propia responsabilidad financiera; estas bases incluyen una fuente tributaria que, junto con el derecho de fijar los tipos de recaudación, corresponde a los municipios y se rige por la respectiva capacidad económica.

(3) La Federación garantizará la conformidad del orden constitucional de los Länder con los derechos fundamentales y las disposiciones de los apartados 1 y 2. (Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, 1949).

Texto constitucional de Suiza

El ejemplo de Suiza es similar al de Austria, con la diferencia de que en Suiza impera una confederación conformada por estados (Cantones) independientes, libres y soberanos. Si bien es cierto que el texto constitucional no se pronuncia sobre la sede de los poderes de la Unión en su capital Berna, el artículo 32 de la Ley de la Asamblea Federal y el artículo 58 de la Ley de Organización del Gobierno y la Administración sí lo especifican. (Urs Flüeler/Keystone, 2008)

Sin embargo, pese a que Berna es la ciudad-estado que reside a los poderes de la Unión no posee una condición jurídica distinta a los demás Cantones, el artículo 1º de su constitución política lo señala con mucha claridad:

Artículo 1. Confederación Suiza.

El pueblo Suizo y los cantones de Zurich, Berna, Lucerna, Uri, Schwyz, Unterwalden (Alto y bajo), Glaris, Zug, Friburgo, Soleura, Basilea (Ciudad y Campo), Schaffhausen, Appenzell (las dos Rodas), Saint-Gall, Grissones, Argovia, Turgovia, Tesino, Vaud, Valais, Neuchatel, Ginebra y Jura forman la Confederación Suiza. (Constitución Federal de la Confederación Suiza, 1999)

Texto constitucional de Brasil

Por su parte, Brasil posee una circunstancia distinta a los países anteriores y semejante en su diseño al de nuestro país, debido a que se representa en una república federal conformada por la “unión indisoluble” de los estados, municipios y el Distrito Federal, de acuerdo al artículo 1º de su constitución federal (1988). En

este entendido, el Distrito Federal contemplado en Brasilia es su capital y es al mismo tiempo, la sede de los poderes de la Unión.

De esta manera, Brasilia se encuentra bajo dominio federal prohibiendo, de acuerdo a su artículo 32, la división municipal para su territorio, situación que le impide ser un estado de la Unión:

Artículo 32. El Distrito Federal, estando prohibida su división en Municipios, se regirá por ley orgánica, votada dos veces con un intervalo mínimo de diez días, y aprobada por los dos tercios de la Cámara Legislativa, que la promulgará, respetando los principios establecidos en esta Constitución.” (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988)

A diferencia de nuestro país, el hecho de que la constitución política brasileña sí otorga una condición jurídica exclusiva al Distrito Federal se debe a la planeación previa que tuvo la capital del país -al igual que en el caso de Washington- tanto para su distribución geográfica como para destinarle para tal efecto un territorio específico.

En 1954, el presidente Café Filho delegó al mariscal José Passoa como presidente de la Comisión de Localización de la Nueva Capital Federal, y se determinaron los límites del actual Distrito Federal de Brasil, dentro del estado de Goias con un pequeño límite con Minas Gerais. Al tomar Juscelino Kubitschek el cargo de presidente en 1956 se inició la recepción de proyectos para la creación de la nueva capital, siendo ganador el proyecto de Lúcio Costa como urbanista, Roberto Burle Marx como paisajista y Oscar Niemeyer como arquitecto. (Milenio Digital, 25 de abril de 2020)

Texto constitucional de Argentina

Argentina es otro país de latinoamérica que asemeja el diseño constitucional actual de nuestro país, ya que posee en su división administrativa una república federal

representativa, conformada por 23 provincias (equivalentes a estados) y la ciudad de Buenos Aires capital del país y sede de los poderes supremos.

El caso de Buenos Aires es muy parecido a la condición de la Ciudad de México, porque al igual que ésta, replica la forma republicana en su organización administrativa y además, goza de plena autonomía; empero, para la capital argentina prevalece el principio de facultades reservadas, es decir, lo que no está conferido a la federación lo está para los estados y viceversa:

Por su parte, desde el 1o. de octubre de 1996, el estado de la ciudad autónoma de Buenos Aires, capital de la República Federal Argentina, cuenta con su Constitución, aprobada por los representantes del pueblo de dicha ciudad, reunidos en Convención Constituyente. En dicha Constitución se establece una sencilla y clara distribución de competencias entre el estado federal y la ciudad-Estado: “La ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución nacional al gobierno federal”; es decir, sigue la regla de facultades reservadas que la Constitución mexicana le otorga a los estados, según el artículo 124. (González, 2002, p. 192)

Al igual que la Ciudad de México, Buenos Aires sostiene un candado similar al del artículo 44 de nuestra Carta Magna, en el sentido de que su condición jurídica no se modificará siempre y cuando continúe siendo la capital del país:

Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. (Constitución de la Nación Argentina, 1994)

Texto constitucional de Venezuela

Caracas, capital de Venezuela, comparte esta misma condición de “distrito capital”, la cual se distingue de los estados, dependencias federales y los territorios federales, tal y como lo señala el artículo 16 de su constitución política (1999).

No obstante, a diferencia de México y Argentina, en el texto constitucional venezolano se prevé la instauración de territorios federales dentro de las delimitaciones geográficas de los propios estados, así como islas marítimas integradas y no a un cierto territorio cuya denominación se les designarán como dependencias federales.

Artículo 16. Con el fin de organizar políticamente la República, el territorio nacional se divide en el de los Estados, el del Distrito Capital, el de las dependencias federales y el de los territorios federales. El territorio se organiza en Municipios.

La división políticoterritorial será regulada por ley orgánica, que garantice la autonomía municipal y la descentralización político administrativa. Dicha ley podrá disponer la creación de territorios federales en determinadas áreas de los Estados, cuya vigencia queda supeditada a la realización de un referendo aprobatorio en la entidad respectiva. Por ley especial podrá darse a un territorio federal la categoría de Estado, asignándosele la totalidad o una parte de la superficie del territorio respectivo.” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999)

Como se puede apreciar, la legislación venezolana permite la posibilidad de convertir los territorios federales en estados, sin embargo, para Caracas la situación es distinta, pues el artículo 18 prevé el mandato de una ley especial que rijan su unidad político territorial debido a su condición de capital de la república y asiento de los órganos de poder.

Artículo 18. La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional.

Lo dispuesto en este artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República.

Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno. (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999)

A diferencia del Distrito Federal en Brasilia y la Ciudad de México, para la capital de Venezuela si esta designado el régimen municipal en el ejercicio de gobierno.

González Oropeza expresa al respecto:

El distrito federal de Caracas en Venezuela también está a cargo de un gobernador; la ciudad capital cuenta con dos municipios gobernados por sus respectivos ayuntamientos: Vargas y Libertador. La imprecisa categoría jurídica del distrito federal en Venezuela también comparte las preocupaciones de la ciudad de México. Un representante de la ciudad, Darío Vivas ha mencionado recientemente: "Es totalmente incompatible que un alcalde metropolitano gobierne a una entidad federal. El distrito capital tiene jerarquía de un Estado". (2002, p. 192)

4.- Consideraciones que arroja el derecho comparado

Como nos hemos podido dar cuenta a través del derecho comparado, existen muchas y variadas formas de Estados federales, de las cuales podemos comprobar que no hay un modelo *a priori* ó constitucionalmente legítimo que establezca la obligatoriedad de destinar un lugar específico -bajo el dominio federal riguroso- que sirva de asiento de los poderes de la Unión.

El diseño constitucional moderno rebasa incluso los límites de las ideas dieciochescas de la capital al estilo de Washington. En principio, ya no es necesario identificar incluso el asiento de los poderes federales con una sola ciudad capital o con la idea misma de capital, tal como en México siempre se ha dado por acordado, que la capital federal será siempre asiento de dichos poderes. Algunos estados no federales incluso han adoptado esta posición. Basta recordar los ejemplos de La Haya, como asiento de los poderes y la administración de Holanda, cuando su capital política es Amsterdam, debido a la tradición histórica de esas dos ciudades; o en América Latina, está el ejemplo de Bolivia, con La Paz como asiento de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que convive con Sucre, como asiento del Poder Judicial. La República de Sudáfrica, federal en su forma de gobierno, ha escogido distribuir sus poderes en tres ciudades: Pretoria, con el Poder Ejecutivo, ciudad del Cabo con el Poder Legislativo y Bloemfontein con el Poder Judicial, y garantizar así la equitativa distribución de los poderes federales en las regiones étnicas. (González, 2002, pp. 195-196)

Como se puede verificar tampoco es imperativa la condición de que los supremos poderes deban asentarse en un solo lugar cuyo territorio deba corresponder necesariamente a la capital de algún país, lo que confirma que no hay un modelo teórico ideal.

Por el contrario, es necesario entender que la configuración o conformación de los Estados en general obedece -tal y como lo sugieren los preceptos teóricos del constitucionalismo y la teoría constitucional- a la realidad histórico, político y social que ha vivido un determinado país en un contexto específico, pues como lo dicta incluso el viejo adagio: la ley no dicta la realidad, sino al contrario.

Por este motivo, es que los países generan persistentemente modificaciones a sus textos constitucionales, con la finalidad de adecuarlos a las demandas y exigencias establecidas por un mundo cada vez más complejo, global y en constante cambio.

De esta manera, desembarazar a la ciudad de México de uno o de todos los poderes federales, y seguir conservando su categoría de capital, no sería contrario a los principios seguidos por otras capitales mundiales. (González, 2002, p.196)

En virtud de esta situación, es que es necesario argumentar que la Ciudad de México no puede continuar siendo excluida como consecuencia de la presunta “imposibilidad jurídica” que ha estigmatizado al artículo 44 constitucional, ya que la realidad política y social de la gran capital lo ha rebasado y el derecho comparado nos ha demostrado que es posible lograrlo.

Una vez mencionado lo anterior, nos deja ver mayor claridad que si la condición política de la ciudad no se ha modificado, no es por razones irreconciliables del derecho constitucional, sino por la dinámica de las relaciones de poder entre los grupos que han gobernado tanto al país como a la capital.

La ciudad de México no tiene las barreras lingüísticas, étnicas o geopolíticas de otros países para dejar de seguir siendo la capital federal de todos los mexicanos; pero el gobierno federal ha tenido tradicionalmente reticencia en reconocer la completa autonomía de esta merecida ciudad-estado, por temor a perder su control político y por temor a enfrentar conflictos políticos. (González, 2002, p.196)

Por último, es importante destacar que las modificaciones progresivas que ha sufrido la ciudad a lo largo de estos últimos treinta años -cuya motivación y proceso explicaremos más adelante- han avanzado significativamente en la línea de dejar de ser una entidad federativa a la de convertirse en un estado miembro de la Unión, pues las características jurídicas de las que ahora dispone no distan mucho de las que ostentan los estados, no obstante, hay importantes asignaturas pendientes que

se lograría con esta conversión, como lo son: la organización municipal y la descentralización fiscal.

CAPÍTULO III. LA CRISIS DEL PARTIDO HEGEMÓNICO (1987-2000): EL PERÍODO DE LA PERSUASIÓN POLÍTICA

Ya que hemos analizado lo correspondiente a la primera parte de nuestra hipótesis, procede hacer lo propio con la segunda y última parte. Ésta a la que le hemos denominado de fondo en nuestro planteamiento hipotético, se conforma de tres períodos cuyo diseño los hemos logrado a partir de la dinámica de dominación ejercida entre los grupos antagónicos.

Como ya mencionamos, el primer período que se analiza va de 1987 al año 2000, que representa los últimos años de la hegemonía priísta en donde la herramienta central del ejercicio de dominación era la persuasión en el sentido desarrolla en el primer capítulo de este trabajo. Toda vez que los diversos acontecimientos históricos (principalmente el terremoto de 1985 y el fraude electoral de 1988) de la penúltima década del siglo XX, impusieron al grupo en el poder la apertura de espacios políticos de representación en la ciudad, la cual era el centro de la efervescencia política opositora.

Asimismo, comprobaremos la existencia de esta misma dinámica persuasiva con el análisis de la distribución de las asignaciones presupuestales vía Ramos 28 y 33 para estados y municipios, en la inteligencia de que éstas eran designadas desde el poder ejecutivo a través de la federación.

La estrategia de este ejercicio, como lo veremos a continuación con la comparativa de resultados electorales, emanó de la debacle electoral y crisis política inminente en la que se encontraba inmerso, por lo que las reformas constitucionales de los años 1987, 1993 y 1996 serían el resultado de esta relación persuasiva entre el grupo priísta y el recién emergido grupo perredista, con la finalidad de lograr la obtención de gobernabilidad y legitimidad que se carecía.

Sin duda, esto nos permitió verificar y cuantificar la afectación económica generada a la Ciudad de México con la exclusión de diversos fondos orientados a rubros como educación e infraestructura social, lo cual como ya se dijo, derivaba de la dinámica persuasiva de poder entre los grupos antagónicos.

1.- Las reformas constitucionales de 1987, 1993 y 1996, el resultado de la relación política persuasiva

La transición democrática que ha vivido nuestro país durante las últimas décadas, tuvo su origen principalmente en un hecho que representó la crisis del sistema de partido único y el surgimiento de un sector de la sociedad organizada, nos referimos al movimiento estudiantil de 1968.

Ante una enorme concentración y dominio de poder político que representaba el régimen de partido hegemónico, prácticamente sin una oposición tangible que le hiciera frente, el movimiento estudiantil de 1968, construyó un modelo de sociedad crítica y participativa sin precedentes que buscaba combatir la corrupción, el

clientelismo, el paternalismo, la pobreza y la desigualdad social que imperaba bajo la rectoría del partido oficial.

Las consecuencias de esa movilización, como es de dominio público, fueron de las más trágicas en nuestra historia, sin embargo, sus alcances trajeron consigo el comienzo de la apertura de la vida pública de nuestro sistema, pluralizando paulatinamente para la sociedad los espacios de poder político.

Esto se cristalizaría nueve años después con la reforma electoral de 1977, promovida por Jesús Reyes Heróles, quien desde el poder, pues era secretario de Gobernación, impulsó una reforma constitucional de largo alcance que abriría espacios reales para partidos de oposición, logrando así dispersar el poder político al pluralizar el sistema de partidos, es decir, comenzaría la transición del modelo de partido hegemónico al pluripartidismo.

Para el contexto político que vivía el régimen, esta medida resultaba ser oxígeno puro para detener la debacle del partido en el poder, ya que la falta de legitimidad iba haciéndose cada vez insostenible e irreversible.

El punto álgido de esta circunstancia llegaría pronto, debido a que la tragedia vivida en la Ciudad de México con motivo del terremoto de 1985 terminaría de poner en evidencia -por una parte- la incapacidad del gobierno comandado en ese entonces por el presidente Miguel de la Madrid y -por otra- la capacidad organizativa de la

sociedad residente en el entonces Distrito Federal para suplir la función del Estado y brindar atención a los damnificados por el fenómeno natural.

Sin duda, este hecho cambiaría de una vez por todas no solo la correlación de fuerzas políticas establecidas en el régimen, sino que la ciudad sería testigo del nacimiento de un incipiente movimiento opositor que arribaría al poder - primeramente- de la ciudad en 1997 y -posteriormente- treinta y cinco años después al del país.

Aquí bien vale la pena detenernos, con la intención de comenzar a verificar en los hechos cómo es que este grupo opositor motivaba -debido a su gradual crecimiento- relaciones de poder político basadas en el control, persuasión y retribución con relación al grupo en el poder del Estado.

En este trayecto que vamos a revisar a continuación podemos verificar cómo estas relaciones de poder se ejercían en virtud del momento y posición política del grupo opositor, así cómo éstas daban la pauta para realizar modificaciones constitucionales reales para cambiar la condición jurídica de la ciudad, es decir, de manera equitativa, en la medida que se ejercían las relaciones de control, persuasión y retribución, también iban concediéndose -o no- las modificaciones a la constitución.

Dicho con otras palabras, el resultado de las relaciones políticas de dominación que existían entre el grupo en el poder del federal y el grupo opositor que ocupó el poder

de la ciudad, era proporcional a la voluntad política del primero para impulsar reformas constitucionales que finalmente terminarían perjudicando o beneficiando al segundo. Por tanto, pretendemos sostener que una de las causales determinantes -en el trasfondo- para que la Ciudad de México tenga esta condición *sui generis* se debe a las correlaciones de poder político que existieron en diferentes momentos determinados entre el grupo en el poder del Estado y el que se asentó en la ciudad, con el objetivo de generar contrapesos políticos a éste último.

Reforma constitucional de 1987

Como argumentamos, al menos hasta 1985 la relación de poder que guardaba el grupo que encabezaba el Estado con respecto a las demás fracciones políticas de la sociedad, era de tipo coercitivo, pues al ser hegemónico debía su obediencia a mecanismos propios del uso del aparato estatal como podría ser la represión, el espionaje e incluso la violencia en todas sus modalidades.

Sin embargo, luego del movimiento social surgido a partir del sismo de 1985, la perspectiva del grupo en el poder cambió su forma de relacionarse con las demás fracciones. Primeramente, porque se evidenció la falta de representatividad de la que adolecían los ciudadanos del entonces Distrito Federal y se tenía que atender para palear las demandas del incipiente movimiento opositor, y segundo, porque el régimen de partido único se encontraba en la etapa más crítica desde su existencia.

Así fue bajo estas circunstancias, que la relación de poder se modificó de tipo coercitiva a otra de tipo persuasiva, pues la respuesta del gobierno federal ante estas problemáticas -en el caso específico de la ciudad- fue la de dotar al Distrito Federal de la creación de su primera Asamblea de Representantes (ARDF), pensada como “un órgano de reglamentación, consulta, promoción, gestoría y supervisión, al servicio de la población capitalina.” (Delgadillo, 2001, p. 122)

Bajo esta premisa, y luego de invocar al diálogo mediante audiencias públicas de consulta sobre participación ciudadana convocadas por el propio gobierno, fue que se concedió la primera minireforma constitucional para la ciudad en el año de 1987 cuyo objetivo era “buscar una mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal” (Delgadillo, 2001, p. 122) con la creación de la ARDF.

Esta primera etapa vio surgir a la primera Asamblea de Representantes, se erigió como un órgano elegido mediante voto libre y secreto, compuesto de manera pluripartidista (40 elegidos por el principio de mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional) por lo que se aseguraba la inclusión de las minorías; no obstante lo anterior, la reforma dejó inconformes a los diversos grupos que pugnaban por mayor representatividad, debido a que la nueva ARDF fue un órgano administrativo -más que legislativo- cuya función era la de ser intermediario de las demandas entre la ciudadanía y el gobierno.

En consecuencia, uno de los principales objetivos de la primera ARDF, fueron las actividades de promoción y gestoría, para atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios públicos. (Delgadillo, 2001, p. 125)

En resumen, con la reforma constitucional de 1987:

[...] no se modificó sustancialmente la naturaleza política y jurídica del Distrito Federal. Se reconoció la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando el Distrito Federal en su ubicación y extensión actuales, y se propuso, para el fortalecimiento de la participación política, la creación de la Asamblea de Representantes, con el perfeccionamiento de la descentralización y desconcentración administrativa de la capital y con el fortalecimiento de las organizaciones vecinales. (Delgadillo, 2001, p. 124)

Como lo comentamos, le podemos denominar como “mini”, en virtud de que existían mayores demandas por parte de los partidos políticos de oposición, la cuales algunas formaban parte del amplio acervo de iniciativas ingresadas ante el Congreso de la Unión a lo largo de casi veinte años previos.

Fausto Delgadillo aduce que se organizaron seis grandes sesiones y se presentaron un total de setenta y tres trabajos, por parte de diversos actores políticos y sociales, tales como: el PRT, PSUM, PDM, PARM, PAN, PPS, PMT, PST y el propio PRI, así como docentes e investigadores universitarios, representantes de asociaciones civiles y colegios de profesionales, quienes propusieron, en resumen:

- 1.- Que el Distrito Federal debía ser tratado como una entidad federativa igual que cualquier otro estado de la República.
2. Que el Distrito Federal debía convertirse en un estado más de la Federación, pero manteniendo una circunscripción reducida como sede de los poderes federales.
3. Que los poderes federales deberían ser trasladados a otra entidad federativa y convertir al Distrito Federal en un estado más de la federación.
4. Que se integrara una Asamblea Legislativa o un Congreso exclusivo del Distrito Federal. (Delgadillo, 2001, p. 123)

Como podemos observar las demandas de los grupos opositores, desde el comienzo, fueron relativas a modificar la naturaleza jurídica de la ciudad con el fin

de atribuir de igualdad de derechos a los habitantes del Distrito Federal con respecto a los de otros estados, sin embargo, la respuesta del grupo en el poder fue parcial a estas demandas pues solo intentaba reducir el riesgo de colapso en el que se encontraba sujeto, y con ello revertir la tendencia de declive que se vislumbraba en la coyuntura de la elección presidencial para el año posterior a la reforma constitucional.

Por tal motivo, fue que modificó la relación de poder de tipo coercitiva a persuasiva, pues requería unificar las preferencias y prioridades ajenas con las propias proyectando a los grupos opositores y a la sociedad en general una ideología de apertura, consenso y cambio en el modelo de ejercer el poder político para lograr mantenerlo por otro sexenio más. Por esa cuota de legitimidad a cambió concedió una reforma constitucional parcial con la creación de la Asamblea de Representantes para contener los movimientos de los grupos opositores.

Reforma constitucional de 1993

La década de los ochenta fue vertiginosa para la vida política de nuestro país, pues como hemos venido explicando, luego del terremoto de 1985 la correlación de fuerzas políticas tuvo un cambio en la dinámica de las relaciones de poder motivada principalmente por la crisis del partido y su ineludible caída.

El partido único, se vio obligado -ante la falta de representatividad y legitimidad que reclamaban las bases sociales- a ceder espacios en el sistema político para

alimentarse de oxígeno que lo mantuviera con vida. Muestra de esto fue la ya referida reforma constitucional para la ciudad de 1987, la cual fue de poco alcance pero significativa en cuanto a que la relación de dominación la obligó a hacerse posible.

No obstante, esta dinámica sería la constante a partir de entonces -acompañada de diversas coyunturas políticas y electorales- para propiciar futuras reformas a la condición jurídica de la ciudad, lo que demostrará que lograr hacer al entonces Distrito Federal en el estado 32 no era por imposibilidad jurídica irreconciliable, sino un asunto, principalmente, de voluntad y negociación política.

En este mismo contexto podemos entender la reforma de 1993, que sería una de las más importantes en la historia de la ciudad, pues se modificaría de manera sustancial diversos aspectos de la representatividad que antes no se tenían.

Antes de dar a conocer los cambios más importantes de la reforma, es necesario enmarcar el contexto político que se vivía, debido a que es fundamental comprender los procesos que incidieron en la modificación de las relaciones de poder entre los grupos, que dicho sea de paso, continuaría siendo de tipo persuasivo. De esta forma, en un clima de debilitamiento mayor por parte del partido hegemónico, llegaría uno de los momentos históricos determinantes en la transición democrática de nuestro país: el fraude electoral de 1988.

La coyuntura electoral de 1988 representó el surgimiento de un movimiento popular de oposición real competitivo, institucionalizado y organizado. Con esto el sistema de partidos dispuso ante sí el gran reto de transformarse para abrir paso a la competencia equitativa e inclusiva de las diversas fracciones políticas, ya que se profundizó en la modificación de normas e instituciones electorales cuyo objetivo fue reducir los riesgos de estallido social que eran predecibles luego de la crisis económica de 1982.

Respecto de la coyuntura de 1988, Irma Campuzano Montoya (2002) señala que:

“[...] estas elecciones evidenciaron que el sistema de partido hegemónico comenzaba a ser incapaz de controlar y canalizar la competencia partidaria, aspecto que sería reconocido por el propio presidente, quien se vería presionado a promover una nueva renegociación de las asimetrías mediante una nueva reforma electoral.” (p. 208)

Así pues, la pugna social soslayó la intención del gobierno de cerrar los canales de participación, sin menos cabo de perder la posición hegemónica que poseía. Sin embargo, el fraude electoral fue el recurso del grupo en el poder para evitar la inminente caída del partido único, por tal motivo, es que los problemas de representatividad se agudizaron profundamente para los años posteriores.

Lo anterior, se puede evidenciar en el aspecto de que, en el Distrito Federal, el candidato del PRI a la presidencia, Carlos Salinas de Gortari había obtenido el 27.25 por ciento de los sufragios frente al 49.22 por ciento de la coalición que postulaba a Cuauhtémoc Cárdenas (Delgadillo, 2001, p. 127), lo que convirtió a la capital en el bastión político de la oposición de izquierda -a partir de entonces y hasta la fecha-,

circunstancia que puso en entredicho la legitimidad de que el representante de la ciudad fuera impuesto desde el ejecutivo federal.

A partir de este momento es que comienza a generarse una mayor presión de los grupos opositores para obtener una condición jurídica distinta que permitiera una mayor representatividad para los habitantes del entonces Distrito Federal. Así fue como, luego de recuperar, en la contienda intermedia de 1991, algo del terreno perdido en 1988, el titular del entonces Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís presentó un paquete de diez propuestas para generar una nueva reforma política, administrativa y económica de la ciudad.

Luego de la instalación de una mesa para el diálogo y el consenso donde se les dio cabida a diversas voces ciudadana y partidarias, se plasmó la propuesta oficial de la reforma política:

Propuso una reforma por etapas garantizando los equilibrios constitucionales de facultades entre los Poderes de la Unión y los derechos democráticos de los habitantes de la ciudad de México. Señaló, entre lo más destacado: otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes; la creación de los Consejos de Ciudadanos delegacionales y la redacción de un Estatuto de Gobierno que rigiera al Distrito Federal. (Delgadillo, 2001, p. 127)

En este sentido podemos dilucidar, que el grupo gobernante preparaba una reforma más completa acorde con la dinámica social y política que imperaba en la capital del país, pues con este diseño pretendían lograr dos cosas: apaciguar la inercia de las demandas -las cuales cobraba cada vez más fuerza- que traían consigo los grupos opositores acerca del desconocimiento al régimen carente de

representatividad y legitimidad; y segundo, integrarlo en espacios de poder local - como parte de la Asamblea de Representantes o en los Consejos Ciudadanos Delegacionales- para detener su escalada nacional.

Así, entonces, las relaciones de poder continuaban siendo de tipo persuasivo, pues el partido en el poder requería de la legitimidad y gobernabilidad política para sostenerse a nivel nacional de los grandes sectores de la sociedad -que en ese momento se encontraban polarizados- tanto los que representaba el PAN, - sobretodo- los que significaba el incipiente PRD.

Por ello, al igual que la reforma anterior, formuló la posibilidad de generar consensos con las diferentes fuerzas políticas para darse otra bocanada de aire puro que le permitiera llegar en buena forma a su siguiente objetivo, la elección presidencial de 1994, lo cual para lograrlo tenía que conceder espacios a la presión de los grupos opositores -principalmente y con mayor efervescencia en la ciudad- sin dejar de proyectar la brújula ideológica de un estado de supuesto “cambio y apertura”, situación que sin duda, se tradujo en una importante reforma constitucional que dotó de mayor representatividad y participación a los grupos opositores en el Distrito Federal.

Así fue como el 25 de octubre de 1993 se publicó una reforma al artículo 122 constitucional cuyo objetivo primordial fue el de lograr edificar un gobierno local para el Distrito Federal dentro del marco del pacto federal.

Como lo señala el propio Fausto Delgadillo (2001) por primera vez en la historia se contó con un órgano legislativo local -con algunos candados supuestos en la propia constitución- cuya facultad ya era la de examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos para la ciudad, la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública.

Asimismo, se creó la figura del jefe del Distrito Federal, como órgano ejecutivo local, con algunas restricciones dependientes del Ejecutivo federal, al mismo tiempo que se generó el mecanismo indirecto de elección con la participación para ello de la ARDF. Igualmente, se crearon Consejos Ciudadanos en las 16 delegaciones políticas, éstos se elegirían por el voto directo ciudadano y serían el contrapeso del titular del gobierno delegacional.

Y todo lo anterior, queda sustentado y definido con la reforma a la fracción VI del artículo 73 de nuestra Carta Magna, pues le otorga la facultad al Congreso de la Unión de erigir un Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Pese a que esto es un gran avance en la autonomía jurídica de la ciudad, no obstante, seguiría con esa condición *sui generis* que persiste hasta la actualidad. En resumen, lo que se logró con esta reforma fue:

- Supresión formal del Departamento del Distrito Federal.
- Otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes.
- Un nuevo sistema de nombramiento del jefe de Gobierno del Distrito Federal, catalogado como elección indirecta.
- Creación y elección directa de los Consejos Ciudadanos delegacionales, nueva figura de la administración en el Distrito Federal.
- Creación de Comisiones Metropolitanas, investidas de facultades para tratar de solucionar los diversos problemas que se contemplan en las zonas conurbadas del Distrito Federal.

-Proyección de la redacción de un Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal.

-Instrumentación de una reforma política pactada, programada por etapas, en la que subsiste una mayor participación política del ciudadano. (Delgadillo, 2001, p. 132)

En este entendido -especialmente con esta reforma- se marcó un paso decisivo de repercusiones inconmensurables en la vida política de la ciudad y del propio país. La necesidad del grupo gobernante por sostenerse de un hilo delgado que lo sujetaba, repercutió determinadamente en las relaciones que tenía éste con los demás grupos opositores, pues sin lugar a dudas, la forma persuasiva de dominación fue la constante de interacción entre los grupos, lo cual circunscribió a estas dos reformas constitucionales y a la siguiente que estaría por venir, nos referimos a la de 1996.

Reforma constitucional de 1996

Si bien argumentamos que la década de los ochenta fue sin duda, vertiginosa y de coyunturas políticas de marcada trascendencia, la de los noventa no se quedaría atrás en cuanto acontecimientos influyentes en el devenir político del último decenio del siglo.

Esta etapa no sólo trajo consigo el paso a un nuevo milenio, sino que representó históricamente la caída del partido en el poder y la denominada alternancia política en el año 2000. Sin embargo, para llegar ahí y continuar explicando cómo se modificó la naturaleza jurídica de la ciudad en función del tipo de relación de poder

entre el partido gobernante y los opositores, es necesario detenernos en el estrepitoso año de 1994.

Para comenzar de manera cronológica y poder llevar un orden, es preciso contextualizar que desde el primer día del año, es decir, el 1º de enero de 1994, en el sureste del país -más exacto en el estado de Chiapas- se levantó en protesta por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y por las condiciones históricas generadas por el régimen respecto a los grupos indígenas, el movimiento autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) comandado por el “subcomandante Marcos” y un grupo basto de indígenas del estado, quienes intentaron tomar 7 cabeceras municipales de aquel estado. El objetivo de este movimiento era el de derrocar al partido hegemónico, pues la promesa de modernidad plasmada en el TLCAN no traería otra cosa -según ellos- más que pobreza y hambre en todo el país. Aquí empezaría el fatídico peregrinar del año ante una crisis política inminente y profunda.

Tres meses después, el 23 de marzo de 1994, durante un mitin proselitista en el barrio de Lomas Taurinas, en Tijuana, Baja California, el entonces candidato a la presidencia por el partido en el gobierno, Luis Donaldo Colosio Murrieta, sería asesinado delante de cientos de simpatizantes del PRI.

Aunado a la aguda crisis por la que atravesaba el régimen del partido hegemónico, este asesinato profundizó aún más la imposibilidad de recomponerse y generar una estrategia en el corto plazo que le permitiera reivindicarse y enderezar el rumbo. En

ese contexto, el todavía presidente Carlos Salinas de Gortari eligió -al viejo estilo del dedazo- al candidato emergente: Ernesto Zedillo Ponce de León, quien fungía como coordinador de campaña del candidato asesinado.

Tras la inercia generada por la conmoción que representó en ese momento el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el nuevo candidato oficial no tuvo mayores problemas para obtener el triunfo en las elecciones presidenciales de agosto de ese mismo año. Hacia fin de año, apenas con escasos días de haber iniciado el nuevo mandato presidencial, nuestro país cayó en una profunda crisis económica propiciada por la devaluación del peso, circunstancia que se le denominó el “error de diciembre” o como se le conoció a nivel internacional el “efecto tequila”.

En medio de la grave crisis económica en la que se encontraba nuestro país, donde miles de personas perdieron sus empleos y propiedades, la debacle del partido gobernante sería cada vez más aguda, ya que la decisión de la designación de Ernesto Zedillo como candidato presidencial no dejaría muy contentos a muchos, entre ellos, el entonces “hombre clave” que fungiría como comisionado para resolver el conflicto zapatista y el artífice de la reforma anterior, nos referimos a Manuel Camacho Solís.

En este entendido, en un contexto político adverso y con la intención de obtener legitimidad necesaria para el ejercicio del poder, Ernesto Zedillo se pronunció ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal a favor de generar consensos

con las diferentes fracciones partidistas para construir una reforma constitucional profunda y definitiva. (Delgadillo, 2001, p. 135)

El llamado no se haría esperar, pues el 23 de diciembre de 1994 el Departamento del Distrito Federal instalaría la mesa de discusión para la reforma política de la ciudad, emitiendo la convocatoria para la cámara de diputados y senadores, la Asamblea de Representantes y los diversos partidos políticos cuya finalidad era la de elaborar una agenda común de interés general.

Una vez más, al igual que la de 1993, similar en cuanto a la tesitura persuasiva del grupo en el poder, se construiría una reforma política con el consenso de todos los actores políticos. La razón fundamental, era -como lo dijimos- la legitimidad necesaria en medio de la grave crisis política y económica que vivía el país, así como utilizar el mecanismo de apertura de espacios de representatividad para la ciudad, como muro de contención del crecimiento político de los grupos de oposición, mientras el partido intentaba recomponerse en su interior.

De esta manera, la mesa arrancó sus trabajos el 24 de enero de 1995, presentándose cerca de 144 sesiones con más de 600 ponencias en su haber que servirían de exposición de motivos para la reforma política, todo durante mes y medio, concluyéndose el 14 de marzo de ese mismo año. (Delgadillo, 2001, p. 135a)

El curso de la reforma política de la ciudad, se dio de forma paralela a la reforma electoral nacional que comandaba la Secretaría de Gobernación, quien sería el eje

rector negociador entre el gobierno y las diversas fracciones partidistas representadas en los diferentes líderes parlamentarios del Congreso de la Unión, lo cual se llevaría a cabo mediante la propia mesa instituida para la reforma del Estado promovida desde el ejecutivo.

Así, dentro del marco del denominado Diálogo Político Nacional llevado a cabo el 15 de abril de 1996, firmarían el Acuerdo para la Reforma Política del Distrito Federal, la Secretaría de Gobernación, el Departamento del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes, las dirigencias de los partidos políticos de la ciudad -PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN y las comisiones del Distrito Federal en la cámara de diputados y senadores, lo que significó una producción legislativa de: 118 reformas, de las cuales 27 serían constitucionales, 79 legales y 12 acuerdos para el Distrito Federal. (El Financiero, 1996, pp. 52-53)

Así pues, el 25 de julio del mismo año en Palacio Nacional el presidente Ernesto Zedillo, suscribiría con los dirigentes de todos los partidos políticos -sin oposición- el proyecto de iniciativas para la reforma constitucional en materia electoral y del Distrito Federal, que seis días después en un hecho inusitado, serían aprobadas por unanimidad en las cámaras de diputados y de senadores.

Con esta acción se deja en evidencia el objetivo plasmado párrafos arriba, pues el hecho de que la reforma política para la ciudad se diera sin contratiempos y libre de artimañas políticas, significó el amplio consenso buscado por el partido en el poder y la intención de enviar un mensaje claro a la ciudadanía de que todavía había un

PRI para rato, el cual era avalado por las diferentes expresiones partidistas antagónicas.

La reforma política de 1996, es sin duda, una de las dos más importantes que ha tenido la ciudad, debido a que le dotó de un carácter más autónomo en el ejercicio de sus facultades, pues retiró algunos de los candados ejercidos por el presidente de la república y el propio Congreso de la Unión, contribuyendo así a un régimen más democrático, muy similar al que se desempeña en cualquier otro estado. Para clarificar, nos permitimos resaltar lo más destacado de la modificación:

-Se estableció que entre las nuevas facultades que tendría la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estaría la de expedir las disposiciones que rigieran las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establecieran el Estatuto de Gobierno y el artículo 116 constitucional (base primera, fracción V, inciso 1).

-Se señaló que la Asamblea Legislativa tendría la facultad de nombrar a quien debía sustituir, en caso de falta absoluta, al jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 122, base primera, fracción V, inciso d).

-Anteriormente el jefe del Distrito Federal nombraba a los delegados políticos con la aprobación de la Asamblea de Representantes. Ahora se elegirán en forma universal, libre, secreta y directa a partir del año 2000 (artículo 122, base tercera, fracción 11 y artículo décimo transitorio).

-Antes el presidente de la República participaba en la elección indirecta del jefe del Distrito Federal, ahora esta facultad pasa a los habitantes de la capital y se estableció que se elegiría al jefe de gobierno por medio de votación universal, libre, directa y secreta (artículo 122, párrafo cuarto).

-Anteriormente el presidente de la República podía delegar en el jefe del Distrito Federal las funciones de dirección en materia de seguridad pública. Ahora será el jefe de gobierno del Distrito Federal, por mandato constitucional, quien ejercerá las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública (artículo 122, base segunda, fracción 11, inciso e).

-Antes el presidente de la República podía iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa, ahora no (artículo 122, apartado B).” (Delgadillo, 2001, p. 138)

Esta reforma política traería consigo un nuevo devenir, no solamente en la historia política de la ciudad, sino del país entero, pues representaba la posibilidad real de alternancia política para el régimen encabezado en el sistema político mexicano.

La ciudad a partir de entonces, se convertiría en el contrapeso por parte de los partidos de oposición -particularmente el PRD- al régimen imperante por su importancia social y proyección política a nivel nacional.

Sin duda, la relación persuasiva de poder ejercida por el partido hegemónico para ese momento no sólo era premeditada en aras de obtener amplia legitimidad en los momentos de crisis, los cuales podrían generarle ingobernabilidad e inestabilidad mayor, sino que también pensaba por instinto de sobrevivencia que debía generar condiciones de contención y desfogue del creciente movimiento opositor de izquierda que había surgido a partir de la elección de 1988.

De esta manera, las reformas constitucionales en esta etapa de la debacle priísta - como las que vinieron después- no serían motivadas por una causal de justicia, de demanda ciudadana o de democratizar la vida política de la ciudad, sino por el contrario, estas modificaciones eran consecuencia del contexto y del estado que guardaban las relaciones de poder entre el grupo gobernante y los grupos de

oposición, es decir, las reformas eran instrumentos de dominación política con objetivos precisos y muy específicos.

De esta manera, la reforma constitucional de 1996 rendiría sus frutos, pues el 6 de julio de 1997 los ciudadanos de la Ciudad de México acudirían a las urnas para elegir por primera vez en la historia a su gobernante, es decir, la posición del titular del ejecutivo estatal jamás volvería a ser elegida por *dedazo*, sino por el voto ciudadano. Y así se haría valer.

Con el 65.7 por ciento de participación electoral, el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano se alzaría con un triunfo arrollador al obtener 48.09 por ciento de los sufragios; seguido del candidato del PRI, Alfredo del Mazo, con 26.09 por ciento, mientras que el candidato del PAN, Carlos Castillo Peraza con 15.58 por ciento de los votos. (Sarmiento, 2000)

El triunfo de Cárdenas fue acompañado de un virtual carro completo en la Asamblea Legislativa. El PRD ganó 38 de cuarenta distritos locales. Los dos restantes, el XV y el XIX, quedaron en manos del PAN. El PRI y su otrora imbatible maquinaria política perdieron todo lo que podían perder en el Distrito Federal: cuarenta distritos locales, treinta federales y la jefatura de gobierno. 71 derrotas en 71 contiendas. (Sarmiento, 2000)

Con estos números tan consistentes, nadie tendría duda que el incipiente movimiento de la ciudad -surgido apenas diez años atrás-, además de haber reconfigurado la correlación de fuerzas políticas con respecto al grupo dominante y los demás opositores, había forjado mediante las relaciones de dominación, la

modificación jurídica necesaria para ocupar la representatividad que la sociedad le demandaba.

Así pues, esta fue la elección más determinante de la historia hasta ese momento, pues significó la condena a muerte del partido hegemónico, la clara división a tercios de las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados lo evidenciaba. El fin de la larga era del partido hegemónico vendría con la elección de los próximos tres años, en donde a partir de entonces -durante la etapa de gobierno panista- observaremos una estrategia distinta a la que adoptó el PRI en su momento, pues las relaciones de poder dejarían de ser persuasivas para ser coercitivas lo que se traduciría en tratar de tener un control político de los adversarios -principalmente del PRD- y por ende, en un saldo negativo o poco sustancial en materia de reformas constitucionales para la ciudad.

2.- El efecto del ejercicio persuasivo del poder en el presupuesto federal (Ramos 28 y 33)

Las relaciones de poder no sólo se basan o dependen íntegramente de las acciones o decisiones netamente políticas que cada uno toma, también se implican en ellas otros factores ostentados o controlados por el que ejerce su dominio, como lo es el económico.

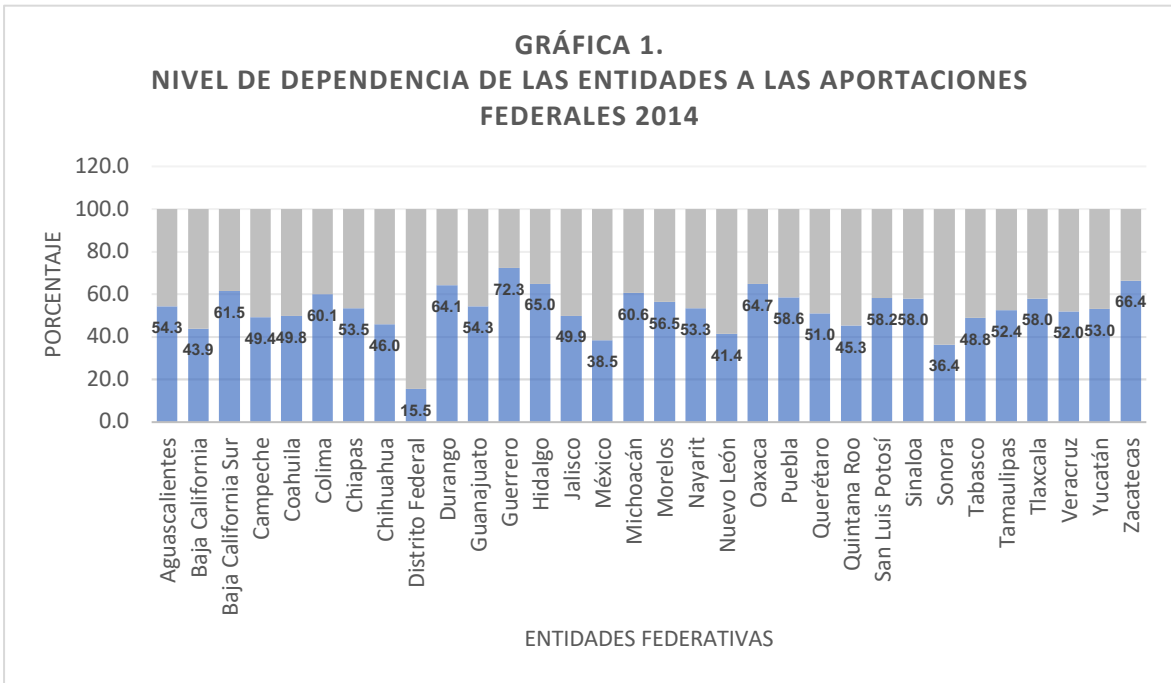
En este sentido, con el propósito de reforzar los argumentos vertidos en el apartado anterior, nos daremos a la tarea de demostrar mediante el análisis de las

asignaciones presupuestales vía Ramos 28 y 33 para la ciudad, cómo es que a la par de las motivaciones y circunstancias políticas por las que el grupo en el poder ejercía su dominación sobre el otro grupo de la capital del país -cuya correlación de fuerzas repercutió en todo momento, en el avance de una modificación constitucional que le otorgará una condición más justa a la ciudad- también hacia uso de medidas financieras como instrumento de dominación, las cuales se ejercían en función del tipo de relación de poder que imperaba.

Así pues, esta correlación poder-presupuesto se puede señalar con mayor notoriedad en las asignaciones correspondientes al Ramo 33, pues como sabemos son las que se designan bajo una gran diversidad de criterios -a veces ambiguos que facilitan su discrecionalidad- los cuales contribuyen a fortalecer el gasto destinado a infraestructura social, de educación, salud, seguridad pública, entre otros.

La evolución de las transferencias federales en relación a los ingresos totales de las entidades del país no ha sido homogénea para el conjunto de las entidades por el manejo discrecional que hace la autoridad central de estos recursos. (Chiguil, 2014, p. 87)

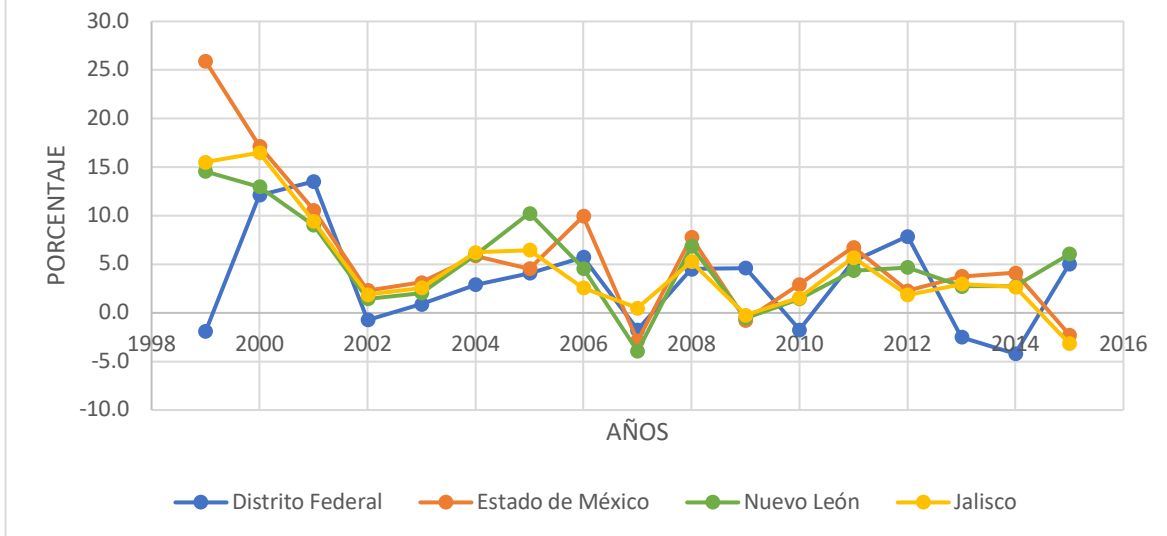
Debido a esto, es que la gran mayoría de las 32 entidades de la república dependen de manera importante de este recurso tal como lo muestra la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

El valor promedio de dicha dependencia es del orden del 52.9 por ciento; y la única entidad que se exceptúa de esta relación de dependencia es la propia Ciudad de México -que muestra un 15.5 por ciento-, circunstancia que se debe a la baja asignación o exclusión en la participación de algunas transferencias, lo que le ha orillado a diversificar y eficientar sus mecanismos de fiscalización para incrementar sus ingresos propios y poder así, sustentar su gasto a través del fortalecimiento de la hacienda local, sin embargo, debido a esto también ha incrementado su endeudamiento público, consecuencia que explicaremos más adelante.

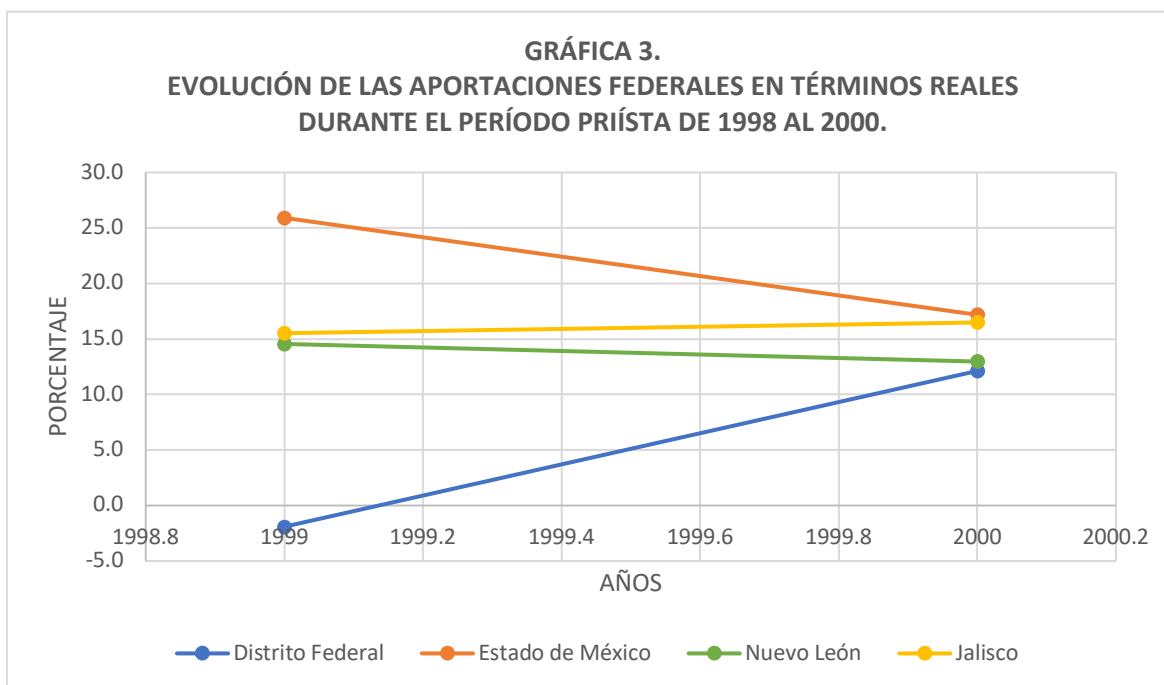
GRÁFICA 2.
EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES FEDERALES EN TÉRMINOS REALES
1998-2016



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, la ciudad mantuvo a lo largo de casi 18 años una tendencia a la baja en el crecimiento de este tipo de transferencias, por debajo incluso de estados que son semejantes en características poblacionales y económicas, como son: Jalisco, Nuevo León y el Estado de México.

En 1995, solo 8 entidades tenían ingresos por ese concepto que superaban al 50% de sus ingresos totales: Nayarit (68.4%), Quintana Roo (68.4%), San Luis Potosí (66.5%), Hidalgo (64.4%), Tamaulipas (63.4%), Aguascalientes (62.6%), Baja California Sur (57.8%) y Colima (53.1%); y para el 2010 en 16 entidades la participación de las transferencias en sus ingresos totales fueron superiores al 50%. El Distrito Federal en ninguno de esos años tuvo aportaciones federales superiores al 15% de sus ingresos: en 1995 las transferencias le representaron apenas 3.8% de sus ingresos totales y, para 2010 su participación fue del 12.8% (Chiguil, 2014, p. 87a)



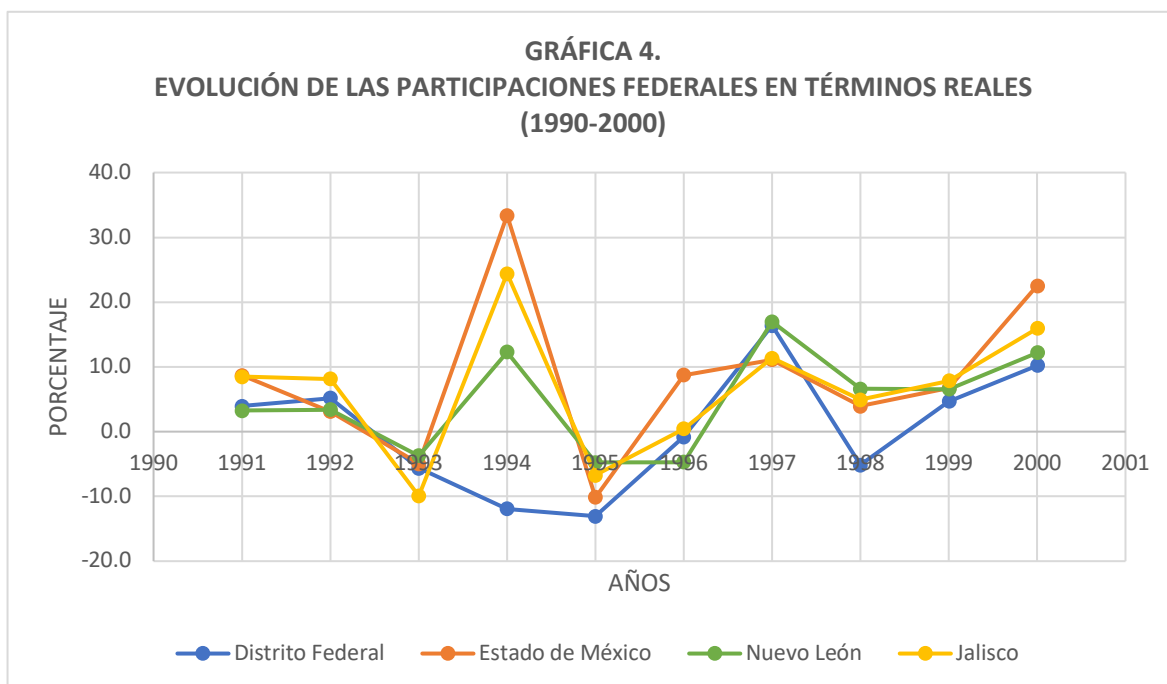
FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

En lo que respecta a la evolución de las transferencias federales de este período, como se puede verificar en su última parte, dentro del contexto donde ya gobernaba el PRD en la ciudad y la relación de poder era de tipo persuasivo, observamos un ligero incremento hacia finales de esta etapa, no obstante, los recursos asignados eran aún inferiores en comparación a estados como Jalisco y Nuevo León. Ni qué decir del Estado de México, que por su lógica demográfica y socioeconómica se mantiene por encima de las demás entidades, más aún tratándose de un bastión político del PRI desde aquellos años.

Además, la explicación de que la ciudad se encuentre por debajo del nivel de asignaciones que los demás estados, se debe a su exclusión de los fondos más importantes del Ramo, como lo son: el FAEB y el FAETA (de los que hablaremos a

continuación), así como el FAIS, FISE y FISM que serán abordados en el cuarto capítulo, circunstancias que se hicieron posible debido al tipo de relación de poder que imperaba en esos momentos.

Al igual que las aportaciones federales, nos permitimos mostrar la evolución de las participaciones federales con el mismo propósito. En esta etapa, durante los últimos años de gobierno del partido hegemónico, se puede apreciar con claridad (sobre todo previo a la reforma más importante del momento, la de 1996) la tendencia completamente a la baja respecto a los demás estados, lo cual era reflejo de la dinámica del partido hegemónico ya aludida: con una mano soltar y con la otra apretar.



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

Luego de la reforma de 1996 y con el arribo del PRD al gobierno de la ciudad, observamos un ligero incremento en la asignación de estos recursos. Esto no sería casualidad, pues como ya hemos referido, el partido hegemónico buscaba abrir espacios a la oposición -que iba tomando cada vez más fuerza- con la finalidad, de hacerse de legitimidad, y al mismo tiempo, diversificar la amenaza representada por el grupo de la capital.

Exclusión de la ciudad del FAEB y del FAETA.

A diferencia de las participaciones federales que consideran para la distribución de cada estado criterios basados en el número de habitantes, desempeño de la actividad económica, así como su esfuerzo recaudatorio, las aportaciones o transferencias federales suponen -como ya lo hemos argumentado- un esquema compensatorio de asignación de recursos, con los cuales cada entidad refuerza o subsana diversas necesidades que atienden a la sociedad.

Bajo esta premisa, ninguna entidad federativa debería quedar excluida de su respectiva dotación dado que todas y cada una han formado parte del Sistema de Coordinación Fiscal desde su conformación, mucho menos desde que se adicionó a la propia ley en la materia el capítulo V, denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales” en 1997. Sin embargo, la ciudad ha tenido -para no variar- una suerte distinta en este aspecto, la cual ha sido determinada por las relaciones de poder a las que hemos aludido durante este trabajo.

Para ejemplificar lo anterior, desde que se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992 cuya implicación era la descentralización administrativa entre el gobierno federal y los gobiernos locales, e incluso también, después de la modificación hecha a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998, que trajo consigo la redistribución de los recursos del Ramo 33 (contenidos antes en el Ramo 26), la ciudad no fue tomada en cuenta en uno de los recursos más importantes, el Fondo para la Educación Básica y Normal (FAEB) por la misma imposibilidad de siempre: su condición jurídica.

La descentralización de los servicios educativos y de salud hacia las entidades, significó el otorgamiento de nuevas responsabilidades administrativas y la transferencia de recursos para garantizar la prestación de estos servicios públicos. Solo el Distrito Federal fue excluido de este proceso de descentralización debido a razones estrictamente políticas, una de ellas, es que al descentralizar la administración de la educación básica a favor del gobierno de la ciudad le daría la posibilidad de administrar importantes montos de recursos tanto humanos como financieros, que en la actualidad se encuentran en la esfera del gobierno federal.” (Chiguil, 2014, pp. 85-86)

**CUADRO 2.
EVOLUCIÓN DEL FAEB/FONE (1998-2016)**

Año	Distrito Federal	Estado de México	Nuevo León	Jalisco
1998	-	5,866.0	2,419.0	3,526.0
1999	-	8,108.0	2,989.0	4,491.0
2000	-	10,109.0	3,590.0	5,412.0
2001	-	11,598.0	4,074.0	6,218.0
2002	-	12,249.4	4,306.8	6,932.2
2003	-	13,724.3	4,837.3	7,465.8
2004	-	14,669.6	5,184.4	8,036.9
2005	-	15,282.3	5,501.3	8,381.3
2006	-	16,474.0	6,001.0	9,163.0
2007	-	17,290.5	6,419.5	9,591.8

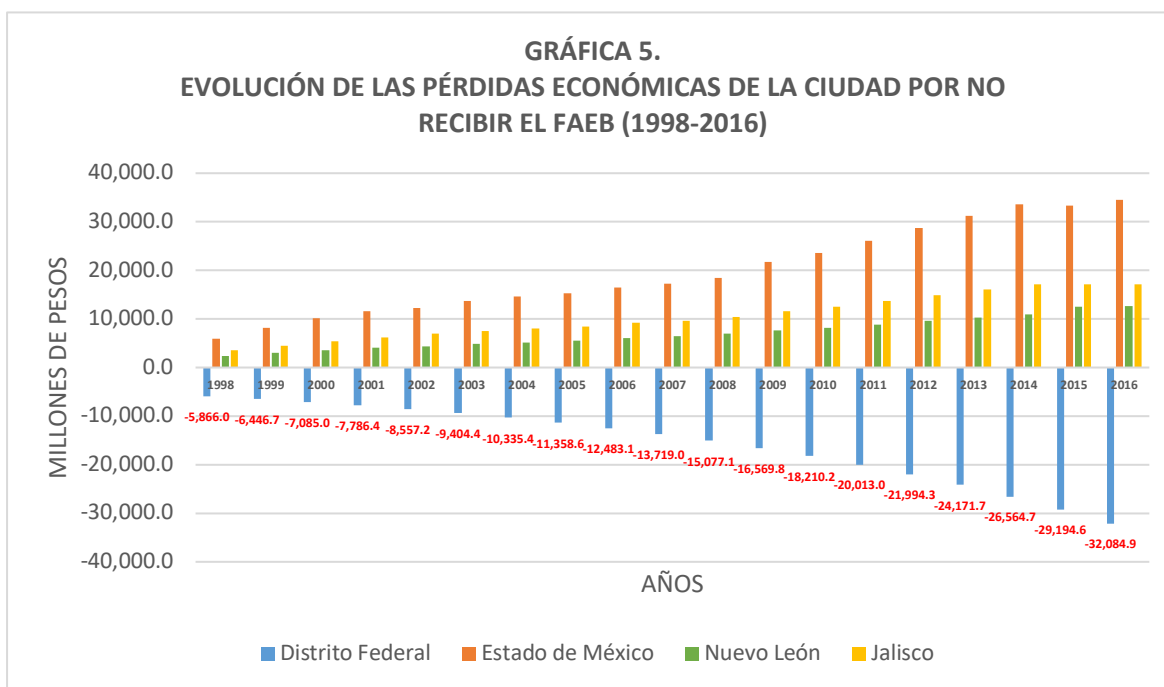
2008	-	18,487.5	6,942.1	10,410.7
2009	-	21,689.2	7,637.6	11,613.8
2010	-	23,613.4	8,186.9	12,540.4
2011	-	26,046.0	8,852.0	13,664.6
2012	-	28,667.1	9,629.8	14,872.5
2013	-	31,249.3	10,328.2	16,042.8
2014	-	33,552.3	10,992.9	17,092.8
2015	-	33,331.2	12,519.1	17,076.9
2016	-	34,460.8	12,587.5	17,146.8

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

El FAEB es imprescindible por la situación estratégica del sector que atiende, ya que se enfoca en el acceso generalizado a la educación básica en donde se contemplan variables como: el registro del número de escuelas y la plantilla de personal, así como sus gastos operativos inherentes. Aunado a lo anterior, su importancia radica en el hecho de que representa el 55.6 por ciento del total correspondiente al rubro educativo en este Ramo, es decir, de los 8 fondos que conforman al Ramo 33, el 60 por ciento está destinado a educación. (Avendaño, 2012)

Esta exclusión significa, además de una transgresión fehaciente al principio de federalismo establecido en nuestra Carta Magna, lo cual repercute de manera negativa en el ejercicio de los derechos humanos de los habitantes de la capital, también implica pérdidas económicas inconmensurables para las finanzas públicas

de la ciudad durante todos estos años cuyo monto estimamos en cerca de 296 mil 922.1 millones de pesos¹, como lo expresa la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

De esta manera, se puede evidenciar la pretensión del gobierno federal -desde aquel lejano 1998- de mantener un control de las finanzas públicas de la ciudad, centralizando en la Secretaría de Educación Pública (SEP) la decisión y gestión de los recursos que habían de ejercerse en este ámbito, lo que sin duda significa mermar la capacidad autónoma de la gran capital.

¹ El cálculo se realizó de acuerdo al promedio del crecimiento nominal anual de los tres estados durante el período de 1998 al 2016, cuyo valor fue de 9.9 por ciento.

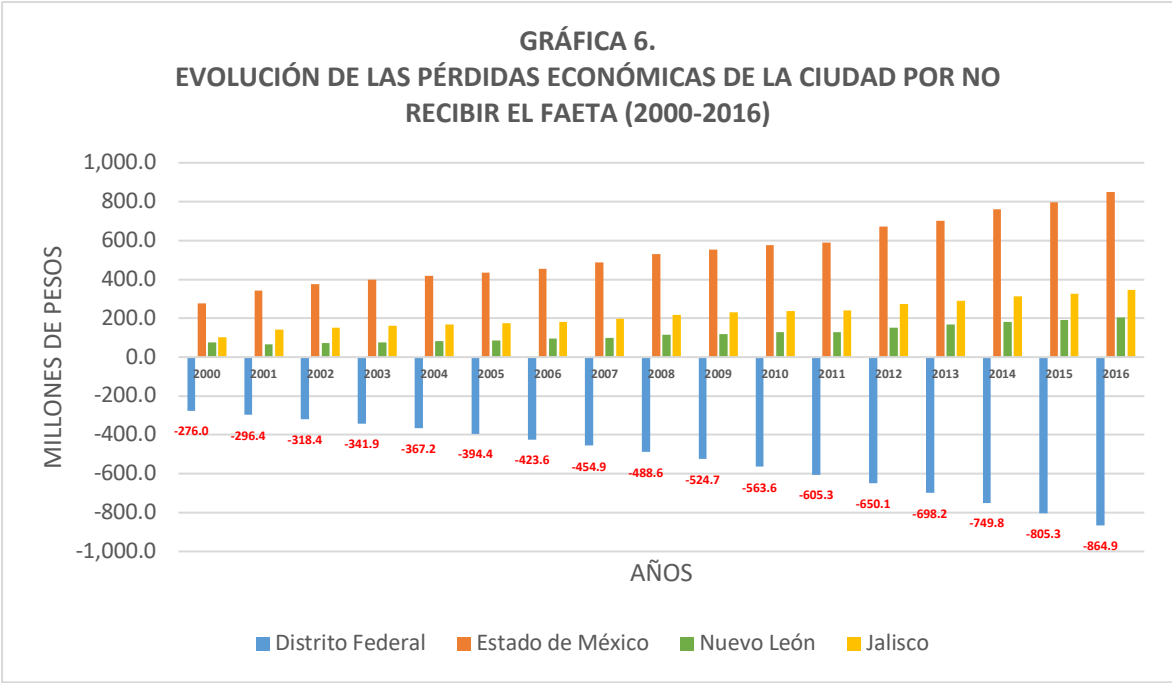
Circunstancia parecida es la del Fondo para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), del cual también fue excluido desde su origen. La importancia de este fondo es que tiene como objetivo la prestación de los servicios de educación tecnológica y para adultos, bajo diversas variables: número de planteles, instalaciones educativas, plantillas de personal, abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

**CUADRO 3.
EVOLUCIÓN DEL FAETA (1998-2016)**

Año	Distrito Federal	Estado de México	Nuevo León	Jalisco
2000	-	276.0	75.0	102.0
2001	-	343.0	66.0	141.0
2002	-	373.9	71.4	151.1
2003	-	397.7	75.7	161.7
2004	-	417.2	81.5	167.9
2005	-	433.2	85.5	174.9
2006	-	453.0	94.0	182.0
2007	-	486.0	100.1	197.0
2008	-	530.5	115.1	217.8
2009	-	553.3	119.8	229.1
2010	-	576.0	127.0	238.0
2011	-	588.8	129.7	241.8
2012	-	672.3	150.2	272.9
2013	-	700.7	166.8	291.3
2014	-	760.0	181.2	311.3
2015	-	798.4	190.9	326.0
2016	-	849.7	202.8	345.7

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

Al igual que las pérdidas ocasionadas por el FAEB, las que se obtienen como resultado de la exclusión del FAETA corresponden al orden de 8 mil 823.3 millones de pesos² a lo largo de 16 años. A continuación, se puede verificar en la siguiente gráfica:



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

En este sentido, las pérdidas totales que la ciudad ha padecido para el rubro educativo, por la falta de estos dos importantes fondos es de 305 mil 745. 4 millones de pesos.

Como podemos observar, durante los períodos gobernados por el PRI - caracterizado por la persuasión y la retribución- estas aportaciones no sufrieron

² El cálculo se realizó de acuerdo al promedio del crecimiento nominal anual de los tres estados durante el período de 1998 al 2016, cuyo valor fue de 7.4 por ciento.

ningún cambio, pese a que la reforma de 2015 dotó de mayor autonomía constitucional a la ciudad. Ni que decir del período panista, el cual estuvo caracterizado por ocupar los medios del aparato estatal para mantener control sobre el grupo político emergido de la capital.

Es de destacar que al igual que el FAEB la administración y erogación de este recurso se realiza de manera centralizada mediante el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

3.- La motivación de la persuasión: el declive electoral del partido hegemónico y el súbito ascenso de sus adversarios

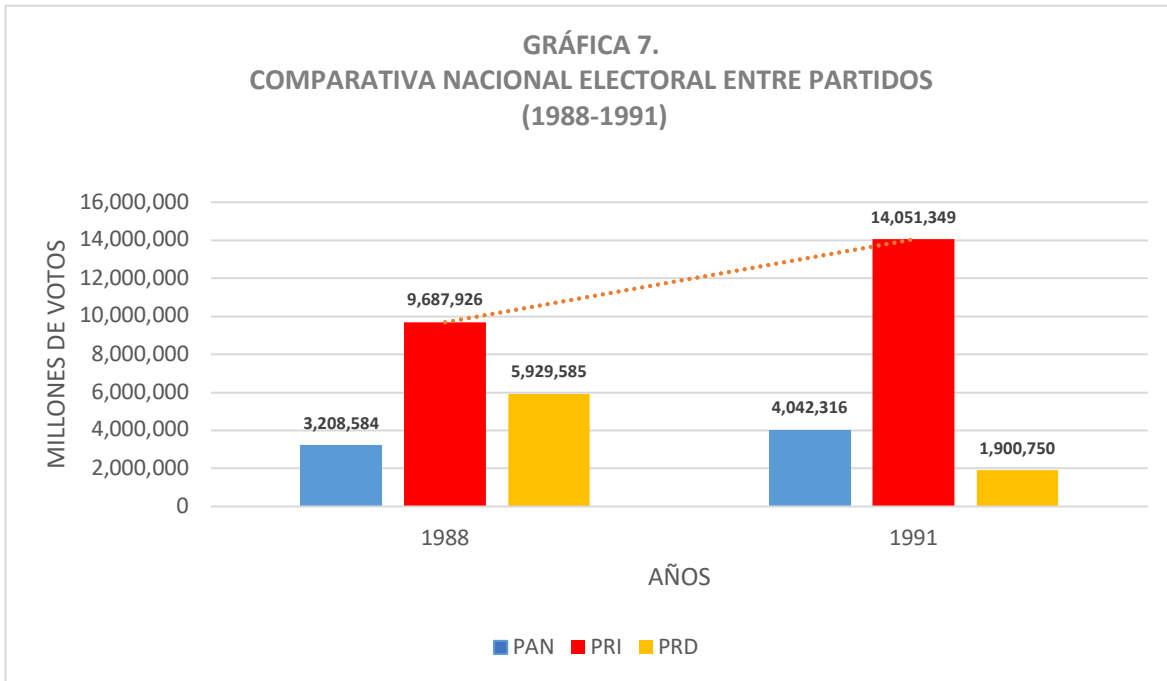
En el apartado anterior hemos argumentado sobre un factor -presupuesto- asociado a la relación de poder como instrumento de dominación que ejerce un grupo sobre otro. Sin embargo, hace falta abundar en otro elemento fundamental que bien podemos considerarlo como la fuente de motivación que incidió en el tipo de relación que debía desarrollarse o imponerse en cada período, nos referimos al electoral.

Con este componente, podemos establecer una ilación -causa-efecto- de los tres factores, es decir, que lo electoral es el origen que determina el tipo de relación de poder entre el grupo que gobierna y su opositor, y que de ésta, surge el efecto presupuestal como consecuencia -favorable o desfavorable- según su dinámica de dominación.

Las repercusiones presupuestales y las relaciones de poder ya las hemos podido esbozar detenidamente, ahora bien, toca el turno a la evolución electoral de cada uno de los partidos políticos protagonistas durante las diferentes etapas en que se ejercieron las reformas, lo cual nos permitirá entender de acuerdo a su crecimiento y comportamiento el impulso de sus acciones.

Recordemos que, por inicio de cuentas, previo a la reforma de 1987 el país se encontraba con un partido hegemónico venido a menos, debido al surgimiento de grupos sociales organizados damnificados la mayoría de ellos por los desastres naturales que propició el terremoto de 1985 en la Ciudad de México cuya demanda era -principalmente- la exigencia de mayor representatividad y un gobierno que los atendiera.

Posteriormente, con la controvertida elección de 1988 que -dejo muy cerca al entonces FDN encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas del triunfo- el PRI urgió aún más la persuasión entablando consensos para generar las reformas políticas de las que hemos hablado, con la intención de, por una parte, frenar el avance de sus opositores, y al mismo tiempo, hacerse de la legitimidad que carecía luego del fraude electoral de ese año.



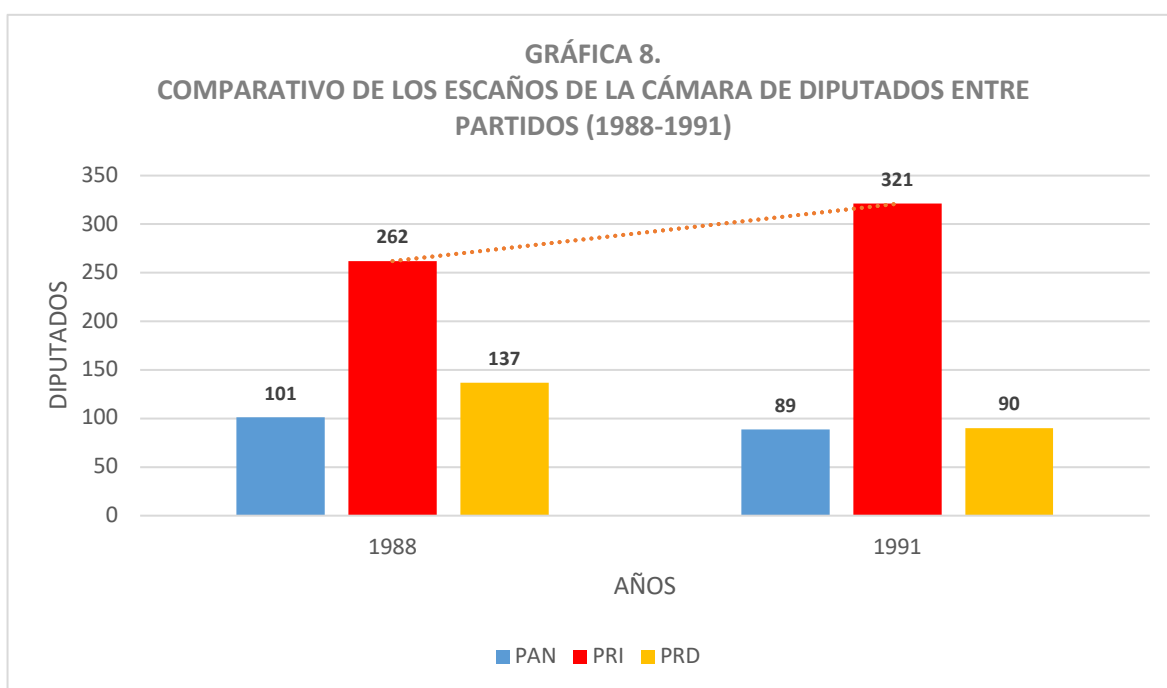
FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, la medida persuasiva funcionaría exitosamente toda vez que a la par que le cedía espacio a la oposición en la ciudad, y mediante el ejercicio de proyección mediática de la imagen del entonces presidente Carlos Salinas, para la elección intermedia de 1991 no obtendría malos dividendos, pues pasó de 9 millones 687 mil 926 votos en 1988 a 14 millones 051 mil 349 votos tres años después.

Cabe señalar que, pese a que no es conveniente comparar una elección presidencial con una intermedia, dados los parámetros inequitativos que confluyen en una y en otra (interés general, participación ciudadana, cobertura mediática, etc.) es de destacar el incremento que obtuvo el PRI en una y en otra, siendo la primera

(comúnmente con mayores índices de votación) mucho más reducida que la segunda.

Reflejo de lo anterior, se dio también en la conformación de la Cámara de Diputados en donde el PRI pasó de 262 diputados a 321 en 1991, mientras que el PAN y el entonces FDN³, perderían 12 y 47 respectivamente.

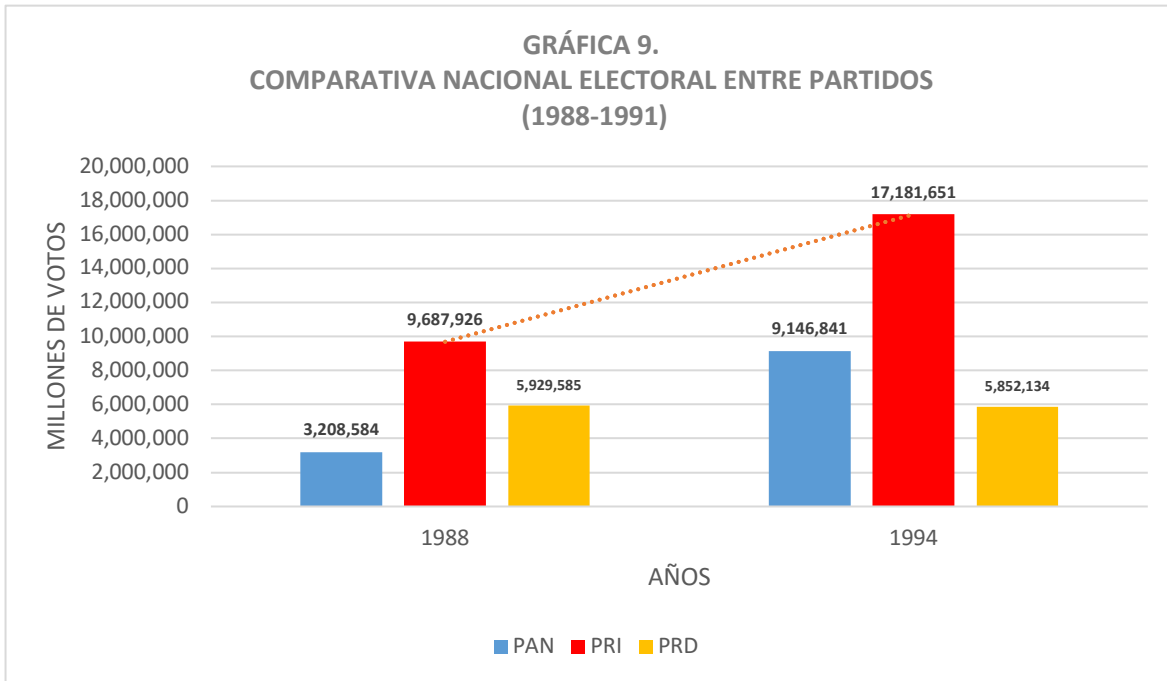


FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

La misma constante se replicaría años más tarde, ya que el asesinato del candidato oficial, Luis Donaldo Colosio Murrieta, impactaría fuertemente a la sociedad mexicana, lo que repercutiría en otro triunfo del PRI en las elecciones de 1994. No

³ Es necesario aclarar que, en la LIV Legislatura elegida en 1988, los 137 diputados del FDN estaban integrados por 49 del PPS, 30 del PARM, 36 del PRCRN y 22 del PMN, el cual en 1989 modificó su nombre a PRD.

obstante, pese a la misma dinámica persuasiva de las relaciones de poder que se daba en ese momento, éste sería el último resultado -hasta 2009- positivo del PRI, pues a partir de entonces, los partidos de oposición lograrían un crecimiento importante en lo nacional y sobretodo, el PRD en la ciudad.



FUENTE: Elaboración propia con base en la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

Así pues, el efecto Colosio se puede verificar con el incremento de 7 millones 493 mil 725 votos más que en la elección presidencial anterior, lo que llevaría al PRI a ser la primera fuerza indiscutible en todos los estados del país para ese año, como se muestra en la gráfica siguiente:

MAPA 1.
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ENTIDAD FEDERATIVA (1994)

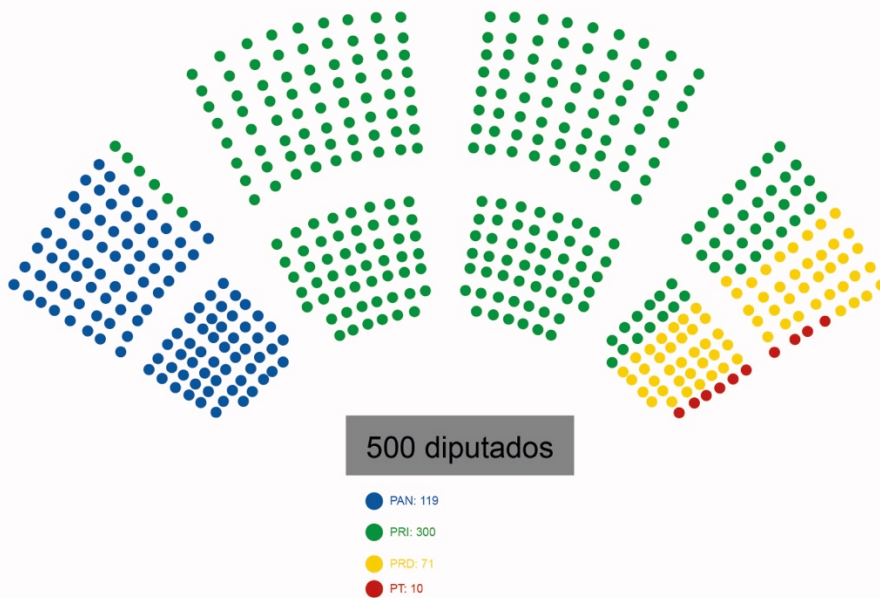


FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

Como no podría ser de otra forma, también se erigiría como primera fuerza indiscutible en el Congreso de la Unión:

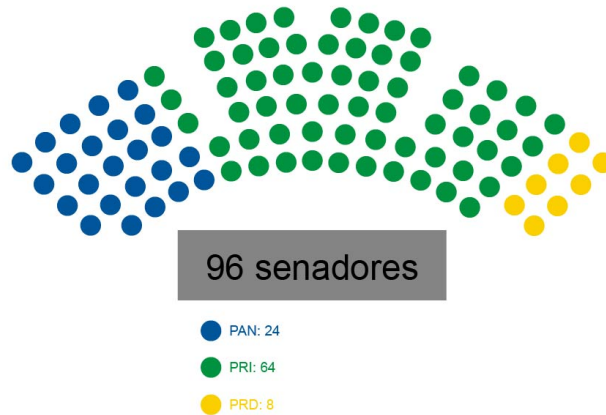
GRÁFICA 10.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO (1994)

CÁMARA DE DIPUTADOS 1994



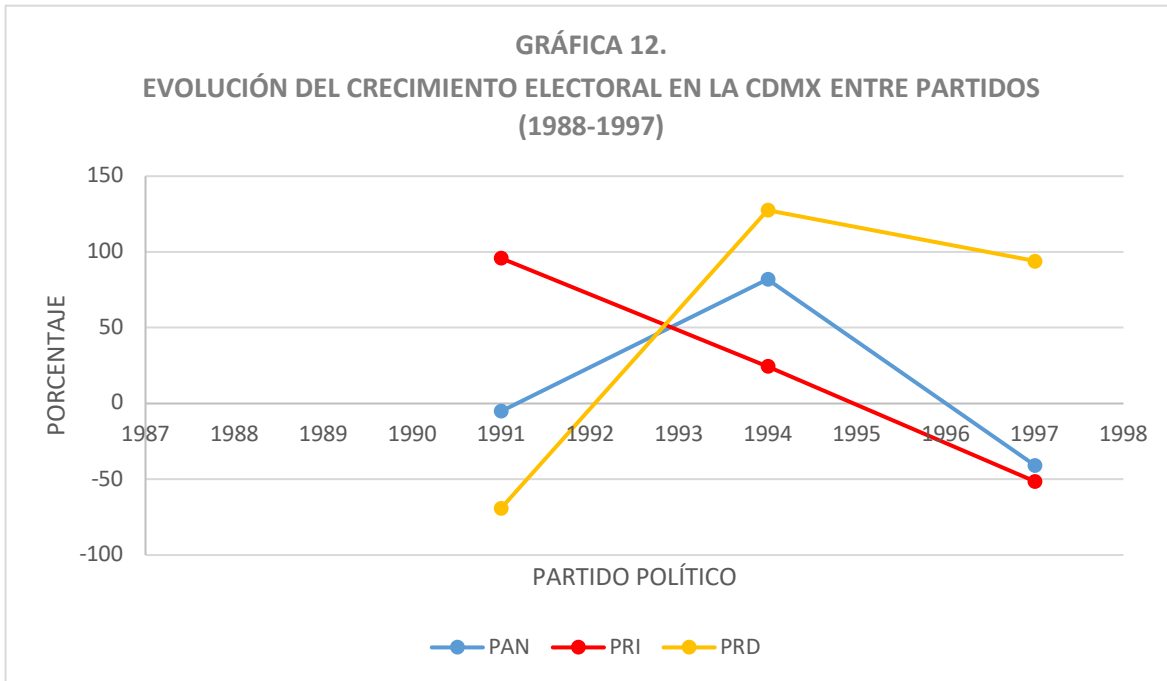
FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

GRÁFICA 11.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES POR PARTIDO POLÍTICO (1994)
CÁMARA DE SENADORES 1994



FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

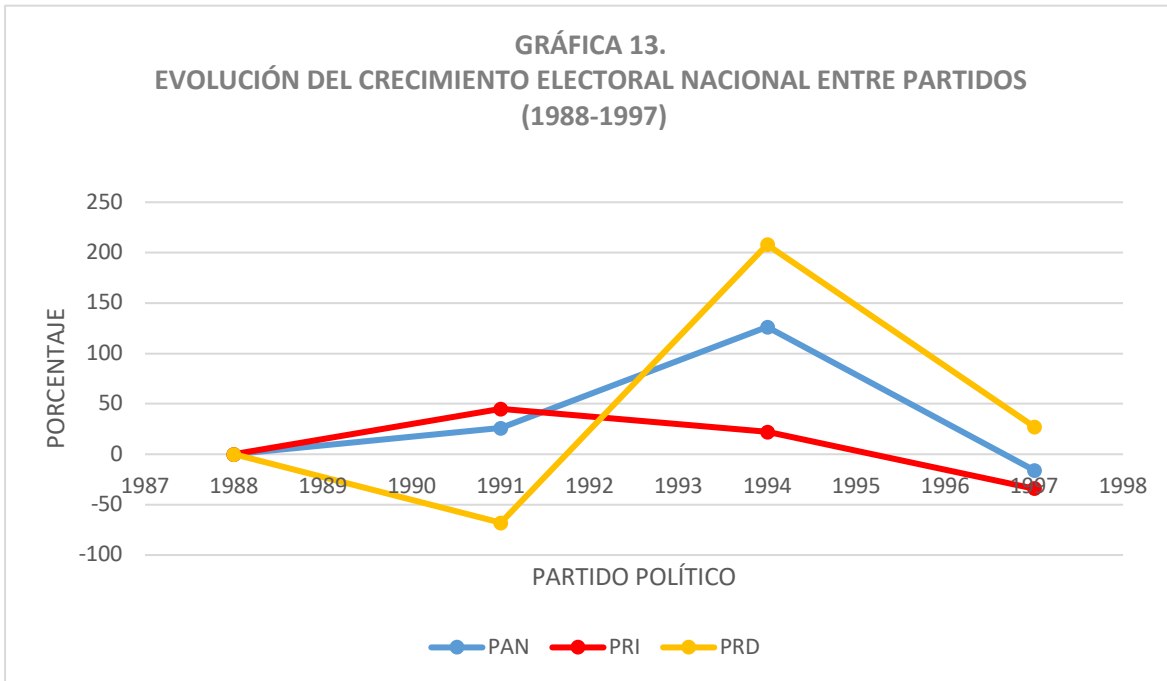
Como dijimos, un detalle que no debemos dejar pasar, cuya motivación propiciaba la persuasión en las relaciones de poder y con ello, la generación de las reformas políticas durante esta etapa, es que pese a los buenos resultados del PRI en todo el país y la aparente fortaleza que se presumía en ese momento, los partidos de oposición crecían de manera relevante, lo cual explicaba, por una parte, la ineludible crisis política del partido oficial y el auge de éstos -principalmente el PRD- en la ciudad.



FUENTE: Base de datos propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

Con lo antes expuesto, corroboramos la circunstancia de ceder espacio al grupo de la capital, dado el crecimiento súbito que ostentaba y la amenaza que representaba. Como podemos ver en la gráfica, pese a que el PRI era primera fuerza en todo el país, en la ciudad se diferenciaban las preferencias electorales, pues el PRD de 1988 a 1994 pasó de -69 por ciento a 128 por ciento; el PAN pasó de -5 a 82 por ciento y el PRI cayó del 96 al -25 por ciento. Por su parte, en el período comprendido de 1994 a 1997, el PRD se sostendría con el 94 por ciento, el PAN caería con -41 por ciento y el PRI caería en -51 por ciento.

Lo anterior, explicaría el triunfo arrollador del PRD en la primera elección a jefe de gobierno de la ciudad en 1997 y la decisión del PRI de impulsar la segunda reforma política más importante que se haya hecho a la ciudad, en 1996.

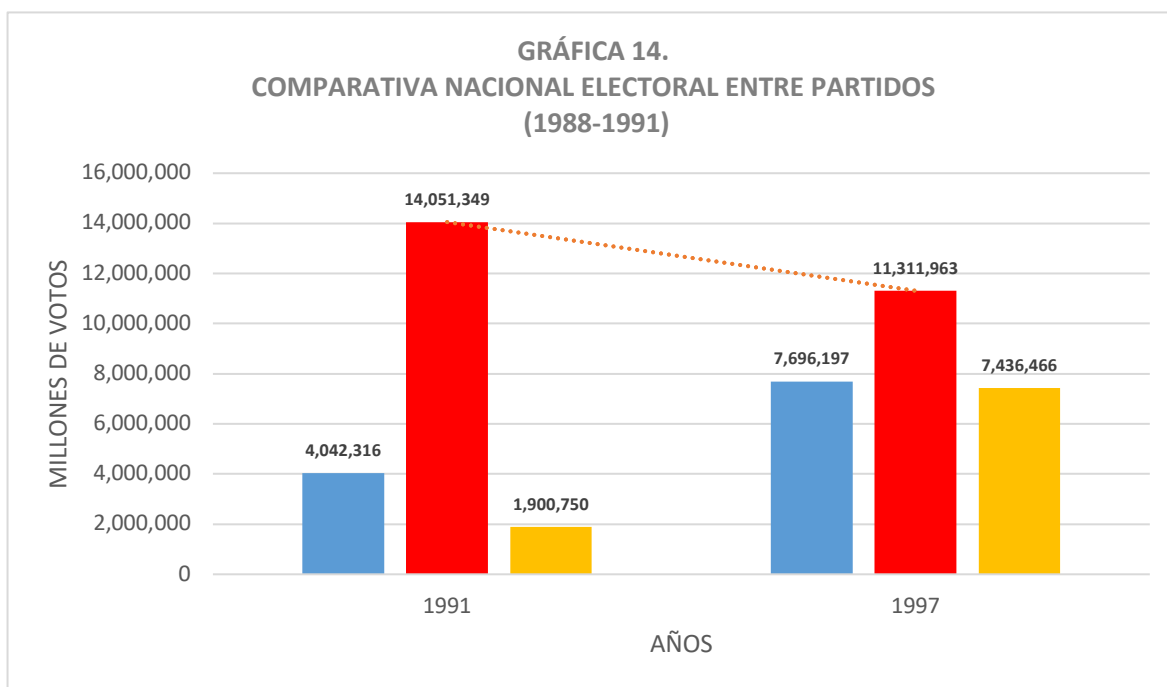


FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

El mismo panorama se puede evidenciar en lo nacional, lo cual abona a nuestra hipótesis, pues como se aprecia en la gráfica, el PRD -en su surgimiento- de 1988 a 1991 tendría un crecimiento negativo de -68 por ciento, mismo que se recuperaría de manera exponencial en el período de 1991 a 1994 en 208 por ciento para posteriormente sostenerse de 1994 a 1997 en 27 por ciento, lo cual se encuentra dentro de la lógica que ya hemos expuesto párrafos arriba sobre la comparación de elecciones presidenciales e intermedias.

Por su parte, el PAN dentro de los mismos períodos, de 1988 a 1991 crecería en un 26 por ciento; de 1991 a 1994 crecería de manera importante en un 126 por ciento, y por último de 1994 a 1997 decrecería en -16 por ciento. Por último, el PRI -tal como lo hemos venido señalando- del período de 1988 a 1991 crecería en 45 por

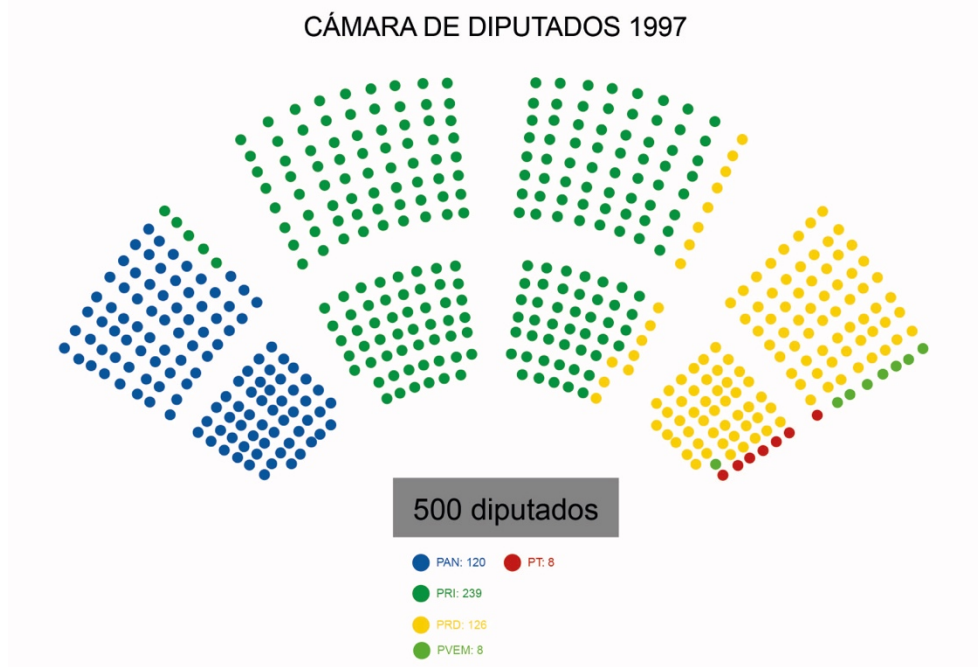
ciento, por encima de sus opositores; de 1991 a 1994 se sostendría en un 22 por ciento y de 1994 a 1997, decrecería en -34 por ciento.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

Así pues, este comportamiento electoral se vería reflejado en las elecciones de 1997, en donde el PRI obtendría 2 millones 739 mil 386 votos menos que en la elección intermedia de 1991, el PAN incrementaría sus votos en 3 millones 653 mil 881, igual que el PRD, el cual computaría 5 millones 535 mil 716 votos más, lo que lo convertiría por primera vez en su historia, en la segunda fuerza política en la Cámara de Diputados.

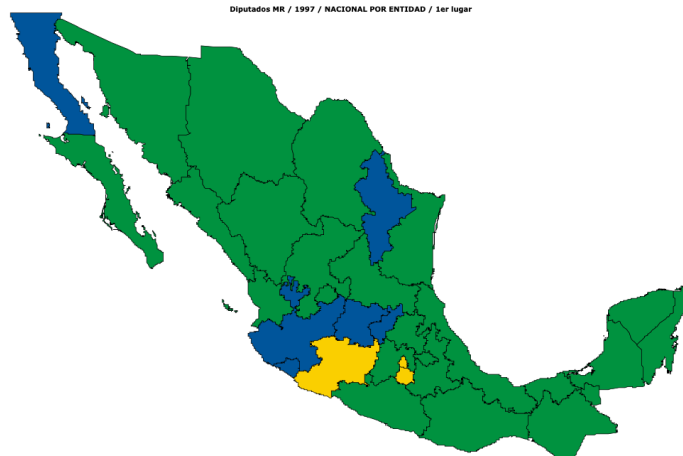
GRÁFICA 15.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO (1997)



FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

La geografía electoral luego de tres años, había cambiado significativamente, pues por primera vez, la oposición le había arrebatado -en nueve estados- la primera fuerza política al partido hegemónico. El PRD lo había hecho en: la Ciudad de México -donde se hizo de la gubernatura- Morelos y Michoacán, mientras que el PAN, había hecho lo propio en Baja California Norte, Nuevo León, Jalisco, Guanajuato, Querétaro -en donde tenía las gubernaturas- y Colima.

MAPA 2.
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ENTIDAD FEDERATIVA (1997)



FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

Tal y como se explicó en el comienzo, esta etapa de la hegemonía del partido único tendría -en esta ilación- la motivación político-electoral como principio de las acciones emprendidas para desarrollar una relación de poder persuasiva con sus opositores -en específico con el del grupo de la capital- a quien como consecuencia de esta relación, concedió espacios en la Ciudad de México a través de la aprobación y el consenso de tres reformas políticas encaminadas a modificar la condición de la ciudad, esto como medida de contención ante el crecimiento electoral acelerado de este grupo desde su conformación.

CAPÍTULO IV. LOS SEXENIOS PANISTAS (2000-2012): EL PERÍODO DE LA COERCIÓN POLÍTICA

En este capítulo se analiza el período que va del año 2000 a 2012 caracterizado por la relación de dominación coercitiva entre los grupos antagónicos de poder. Son los sexenios de gobierno federal, encabezados por el PAN, los cuales estuvieron fuertemente marcado por acontecimientos políticos (videoescándalos, proceso de desafuero y fraude electoral) donde la pauta fue el uso faccioso de las instituciones al servicio del Estado con la intención de poner contra las cuerdas al grupo de la capital, lo cual se tradujo en una escasa producción de reformas constitucionales cuyo alcance quedó lejos de la transición jurídica para la ciudad capital mexicana.

Así pues, las reformas de los años 2007, 2008, 2009 y 2010, fueron orientadas principalmente a fortalecer los mecanismos de control ejercidos desde la federación por el grupo en el poder, lo que evidencia este contexto político coercitivo entre los grupos antagónicos.

Similar a la dinámica ejercida en el período anterior, donde la tipología de poder imperante incidía totalmente en la distribución de los ingresos de origen federal (Ramos 28 y 33), en éste también hemos podido comprobar cómo los gobiernos panistas a través de la coerción, mantuvieron las participaciones federales de la Ciudad de México muy por debajo de estados similares en población y condiciones socioeconómicas, lo cual le acumuló no sólo pérdidas financieras irreversibles sino también el incremento progresivo de su endeudamiento.

Bajo la misma tónica que el capítulo anterior, analizamos los resultados electorales en cada una de las coyunturas políticas más importantes del período, con la finalidad de evidenciar que el resultado de la dinámica coercitiva implementada desde el poder, se debía al ascenso paulatino de la oposición radicada en la figura de Andrés Manuel López Obrador en las preferencias electorales nacionales. Razón por la cual, el panismo intentaba sepultar la carrera política del tabasqueño.

1.- Las “mini” reformas constitucionales de 2007, 2008, 2009 y 2010, reflejo de la coerción política panista

Antes de comenzar a hablar sobre las reformas constitucionales de este período y explicar las interpretaciones políticas que se daban como consecuencia de las relaciones de poder, es necesario entrar en contexto histórico.

En este orden de ideas, es menester citar la elección constitucional del 2 de julio de 2000, la cual significó la caída del partido hegemónico tras setenta años de gobierno federal. Llegó así la esperada “alternancia política” que no tenía precedentes en la historia política del país, con dos ingredientes fundamentales: por una parte, se había expresado el triunfo en las urnas mediante el voto ciudadano cuyo proceso se dio de manera limpia y pacífica, sin irrupciones o artimañas del gobierno como se hacía a la vieja usanza; y segundo, el presidente entonces del menguado partido hegemónico Ernesto Zedillo, reconocería el triunfo de un candidato distinto al de su fracción, el del panista Vicente Fox Quezada.

Las cifras las confirmó José Woldenberg, presidente del Instituto Federal Electoral: Vicente Fox, de la alianza PAN-PVEM obtenía 42.52% de votos;

Francisco Labastida, del PRI, 36.11%, y Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD, 16.64% (Figueroa, 2015).

El indiscutible triunfo de Vicente Fox ocurrió de forma clara en más de la mitad de los estados de la república (incluyendo los más numerosos electoralmente, como son los de Veracruz, Jalisco, Estado de México y el todavía Distrito Federal); sin embargo, en la capital del país, la sinergia provocada por el candidato presidencial panista no había sido suficiente, pues el grupo de poder perredista encumbrado tres años atrás en la jefatura del gobierno local refrendaría esa posición y se perfilaría así como el grupo opositor natural del nuevo grupo en el poder federal.

Para ponerlo en números, el aspirante de la candidatura común “Alianza por México”, Andrés Manuel López Obrador, se había impuesto con el 38.32 por ciento de los sufragios al candidato de la coalición “Alianza por el Cambio”, Santiago Creel Miranda, quien obtuvo el 33.42 por ciento. En tercer lugar, rezagado se quedaría el candidato del PRI, Jesús Silva Herzog con el 22.83 por ciento de las preferencias electorales. (Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados, 2000)

El resultado en la ciudad dejaría clara la perspectiva electoral de la sociedad que votó de manera diferenciada, es decir, por una parte, se pugnaba por la “alternancia política” que se proyectaba en Vicente Fox, pero por otra, se apoyaba la continuidad del gobierno ejercido por el PRD desde 1997, avalado y legitimado por una amplia base popular y ciudadana.

Así pues, la escena política de nuestro país se segmentaba en dos polos mayoritarios: el del PAN recién llegado a la silla presidencial por un lado, y por el otro el del PRD, que haría de la capital su bastión indiscutible. En este contexto se ubica un tipo de relación de poder entre ambos grupos que hemos caracterizado como de tipo coercitivo pues el primero se empeñó en intentar establecer una relación de control y sometimiento sobre el segundo.

A partir de entonces y como lo hemos venido explicando, las relaciones de poder se supeditaron en función de la dinámica política-electoral que en contexto se vivía y no por la necesidad de consolidar la condición jurídica de la ciudad en beneficio de todos sus habitantes.

La malograda reforma constitucional de 2002

Cabe señalar, que durante este período fueron muy pocas en número y en trascendencia las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, no obstante, la más prometedora -base de la del 2015- fue sin duda, la del año 2002, la cual además de ser desechada por el Senado de la república, es relevante -para el objeto del presente trabajo- por sus hechos, ya que nos ayuda a confirmar la relación de dominación de tipo coercitivo entre el grupo en el poder y el de la capital.

Según los resultados expresados en la controversia constitucional 64/2002, promovida por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal con motivo de los hechos que a continuación señalaremos, el 13 de noviembre de 2001, la propia

Asamblea presentó ante la Cámara de Diputados una iniciativa para reformar y adicionar los artículos 73, 76, 89, 108, 109, 110, 111 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren al régimen jurídico de la entidad federativa del Distrito Federal. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversia constitucional 64/2002, p. 1225)

Posteriormente, el 14 de diciembre de ese mismo año, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión discutió y aprobó el dictamen correspondiente a la iniciativa. En ese mismo año, el dictamen fue turnado al Senado para su valoración por ser la cámara revisora en aquel procedimiento legislativo constitucional. Pasado el siguiente año, el 1º de octubre de 2002, el Senado discutió y aprobó el dictamen presentado, expresando en sus resolutivos que:

Primero: Después de un análisis exhaustivo de las consideraciones de derecho y de las opiniones vertidas por quienes intervinieron en este proceso, las comisiones concluimos que no es de aprobarse la minuta de la Cámara de Diputados que contiene la iniciativa presentada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por todas las razones que se hacen valer en el cuerpo de este dictamen. Segundo. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal no tiene competencia para presentar iniciativas de reformas constitucionales ante el H. Congreso de la Unión. Tal competencia está claramente establecida por los artículos 71 y 135 de la Ley Fundamental. Tercero. Con la aprobación de esta minuta quedarían restringidos y limitados los Poderes Federales ante los órganos de gobierno del Distrito Federal, rompiendo con el orden constitucional que actualmente impera. Las reformas propuestas tienden únicamente a otorgar más competencias a los órganos de gobierno legislativo, administrativo y judicial del Distrito Federal, lo cual podría concluir en el eventual sometimiento de los Poderes Federales, por lo que no debe ser aprobada. Cuarto. Devuélvase a la honorable colegisladora para los efectos legales a que haya lugar. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversia constitucional 64/2002, p. 1225)

El resultado de esta dictaminación impulsó la interposición inmediata de la controversia constitucional de la que hemos tomado extractos para evidenciar los hechos acontecidos en el contexto de ese proyecto de reforma.

Sin embargo, dos años después, es decir, en marzo de 2004, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió confirmar la decisión del senado y sobretodo, el sobreseimiento de la controversia constitucional, fundamentándola en el artículo 19, fracción VI de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala la causal de sobreseimiento cuando no se ha agotado la vía legalmente prevista en la resolución del conflicto.

De cualquier manera, por procedimiento legislativo señalado en nuestra propia constitución, el proyecto de decreto de la reforma desechada debió ser regresada a la cámara de origen para su revisión y poder ser nuevamente remitida al senado con modificaciones, no obstante, ello ya no ocurrió.

Además, un aspecto relevante de esto, es que esta propuesta de reforma contiene en su gran mayoría -como ya dijimos- cambios incluidos y realizados en la del año 2015, circunstancia que deja en evidencia que los acontecimientos que detuvieron la marcha de esa modificación jurídica de la ciudad, no fue por las razones señaladas por el Senado, ni por imposibilidad jurídica alguna, sino por las relaciones de dominio que imperaban entre el Ejecutivo federal y el estatal de esta capital.

Los videoescándalos y el proceso de desafuero

Para continuar con esta tónica de coerción o control del grupo en el poder, basta con mencionar otros hechos, que a la par de controvertidos, evidencian el uso de los medios del Estado en contra de la figura del entonces jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador. Nos referimos a los episodios conocidos como los videoescándalos y el proceso de desafuero.

Para poder señalar la motivación de la dinámica de las relaciones de poder entre un grupo y otro, es imprescindible mencionar el contexto político que se vivía en esos años para entender de mejor manera el por qué de la coerción o control que ya hemos aducido y su repercusión en la poca producción de reformas constitucionales que cambiarían la condición jurídica de la capital.

Una vez arrancado el gobierno de ambos -Vicente Fox en la Presidencia y Andrés Manuel López Obrador, en la Jefatura de Gobierno-, el de la ciudad se hizo notar de inmediato, debido al abanico de acciones en materia de desarrollo social que contenía su agenda.

La popularidad del mandatario capitalino tomó auge y proyección a nivel nacional, ya que promovió acciones que fueron bien legitimadas por la sociedad en general, tales como: el programa de apoyo económico a adultos mayores, apoyo económico a madres solteras, creación de preparatorias para que los jóvenes pudieran seguir

estudiando, un proyecto universitario público y gratuito, el segundo piso del periférico, entre otros más.

El resultado de esta proyección rápidamente daría sus frutos, pues en la elección intermedia del año 2003, pese a que el PAN en la mayor parte del país mantendría a sus diputados federales, el PRD ganaba terreno en diversas entidades, como: Baja California Sur, Guerrero, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas y por supuesto el entonces Distrito Federal. (Sistema de Consulta de las Estadísticas de las Elecciones Federales, 2011-2012)

Es de destacar que en el caso particular de la ciudad, el resultado fue aún más conciso, debido a que a diferencia del año 2000 donde ganó 9 de las 16 delegaciones y 20 escaños a diputados de los 66 totales de la Asamblea Legislativa, en el 2003 obtuvo el triunfo en 13 de las 16 delegaciones y 37 de las 66 curules con amplios márgenes de votación, teniendo casos incluso como las Delegaciones Miguel Hidalgo y Milpa Alta donde la diferencia con el primer lugar fue de menos de un punto porcentual. (Estadísticas de elecciones, 2003)

Con estas razones más que evidentes y conforme transcurrió la gestión del mandatario capitalino, su popularidad se acrecentó y proyectó su imagen a nivel nacional por encima de la del propio presidente. De esto dan cuenta dos encuestas realizadas por los periódicos El Universal y Reforma en mayo de 2003, en donde la aceptación en la forma de gobernar de Andrés Manuel López Obrador oscilaba entre el 75 y 85 por ciento, preferencia que lo ubicaba según palabras de la revista

Proceso “muy por encima del presidente Vicente Fox, quien va a la baja en las encuestas.” (Revista Proceso, 2003)

Así pues, podemos dilucidar que para el grupo en el poder el contrapeso representado -de facto por ser un grupo de oposición natural- por el grupo que ocupaba la capital del país se convertía en una amenaza constante que se acrecentaba; por ello el gobierno federal estableció una relación de poder de tipo coercitivo con la finalidad de detener el crecimiento del grupo de la capital para lo cual estuvo dispuesto a utilizar los medios del Estado en el intento de obtener el control.

He aquí parte de la explicación del por qué no prospero ninguna reforma política importante para la ciudad en esos años, como la que se había propuesto en el año 2002.

Para abonar a esta interpretación podemos citar dos hechos debidamente documentados y ampliamente conocidos. En el primero, conocido como los videoescándalos, según Carlos Ahumada, uno de los protagonistas principales de la historia, todo fue fraguado desde el poder con la intención de terminar con la carrera política de Andrés Manuel López Obrador. El segundo, conocido como el desafuero, se trata de una persecución política de gran escala, revestida como acción de justicia y con todo el peso y participación de las instituciones del Estado para lograr el mismo objetivo: hacer a un lado de la contienda política al entonces jefe de gobierno de la ciudad.

En marzo de 2004 –mismo mes en el que la Suprema Corte de Justicia emitió su resolución sobre la controversia constitucional referida párrafos arriba- a través de Televisa, durante la transmisión de los programas encabezados por Joaquín López Dóriga y Víctor Trujillo en su personaje conocido como “Brozo”, dieron a conocer un video donde se exhibía a Gustavo Ponce, secretario de finanzas de la administración capitalina, apostando en un exclusivo casino llamado “Bellagio”, ubicado en Las Vegas Nevada, Estados Unidos. (García, 2019)

Las críticas por este hecho no se hicieron esperar. Dos días después, en el noticiero matutino “El Mañanero” de Brozo, se daría a conocer un video más, éste aún más grave, pues se observaba al principal operador político y secretario particular del jefe de gobierno de la ciudad, René Bejarano, recibiendo dinero del empresario Carlos Ahumada, quien había obtenido contratos de algunos gobiernos delegacionales y también de la administración capitalina. (García, 2019)

Días más tarde, mediante “el noticiero con Joaquín López Dóriga” de Televisa, se daría a conocer otro video relacionado ahora con el jefe delegacional en Tlalpan, Carlos Imaz, a quien se muestra recibiendo dinero en el mismo lugar y de la misma persona que René Bejarano.

La veracidad de los videos era incuestionable y en los tres casos los protagonistas fueron sometidos al escrutinio de la justicia pagando lo que a derecho correspondió. Sin embargo, el entonces jefe de gobierno afirmó que se trataba de un “complot de la mafia del poder”, orquestado por el expresidente Carlos Salinas de Gortari en el

que participaron el gobierno federal, a través de Santiago Creel entonces secretario de Gobernación; Diego Fernández de Cevallos presidente de la mesa directiva del Senado; Televisa; el diario Reforma y Rosario Robles que había ocupado de manera interina la jefa de gobierno del Distrito Federal antes de las elecciones del año 2000.

La versión del “complot” cobró más fuerza cuando el empresario argentino fue aprehendido en Cuba a finales del mismo mes. En sus declaraciones ante el gobierno cubano, posteriormente difundidas en un video por el canciller Felipe Pérez Roque -en medio de la crisis diplomática entre México y Cuba-, Carlos Ahumada afirmaba que:

Yo no quería soltar los videos porque era la única manera de poder negociar, o sea, que me ayudaran. Terminé soltándolos y *ellos* no me dieron nada. Sólo me gané que me acusaran de lavado de dinero. Tampoco me dieron ayuda económica y aquí estoy preso. (La Jornada, 2004)

Con estas declaraciones el empresario argentino hacía referencia a las figuras públicas expuestas por el propio jefe de gobierno como parte de una acción concertada en su contra.

Un video extraído de las instalaciones de su empresa, llamada *Quart*, difundido y entregado por el entonces procurador de justicia capitalina, Bernardo Bátiz, da cuenta de una conversación sostenida entre Carlos Ahumada y René Bejarano -un año antes de la difusión de los videos- en donde el propio empresario advierte a René Bejarano que:

... si el jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, no cumple sus exigencias -la salida de dos funcionarios de la Contraloría del DF y el pago de supuestos adeudos- habría "un pinche súper escándalo", y desnudó la participación del ex presidente Carlos Salinas en el caso: "O sea, Carlos Salinas me va a hablar y me va a decir, *oye, ¿confirmado, ¿eh? (silbido) este, confirmado lo que te dije, arráncate ya*". (La Jornada, 2004)

El propio empresario argentino, argumenta durante la conversación del mismo video, que no se enterarían "Carlos Salinas, Creel, *Reforma*, Televisa, ni nadie" si el jefe de gobierno accede a realizar sus peticiones, situación que confirmaría la planeación del escándalo. Años más tarde el empresario argentino confirmaría las acciones del denominado "complot" mediante el libro titulado "Derecho de Réplica" en el cual corrobora la acción concertada de los personajes enunciados.

Según lo expuesto en su libro:

El ex presidente Carlos Salinas pagó al empresario de origen argentino Carlos Ahumada, 35 millones de pesos por los videos que comprometían a diversos políticos del PRD. El ex mandatario negoció con el gobierno de Fox, mediante Santiago Creel, la libertad de su hermano Raúl a cambio de este material. (El Universal, 2009)

En junio de 2005 el llamado "hermano incómodo" del expresidente mexicano, Raúl Salinas de Gortari acusado entre otras cosas por homicidio y enriquecimiento ilícito, salió libre, absuelto de todos los delitos que se le imputaban. Por tanto, la confirmación del empresario argentino sobre el arreglo del "complot" cobraba certeza y veracidad.

Poco a poco fueron cayendo las evidencias del complot denunciado. Tras la revelación de los videoescándalos en marzo, cinco meses después se conoció el encuentro del 6 de abril entre el presidente Vicente Fox y el presidente de la Suprema Corte, Mariano Azuela. En esa reunión, el ministro informó al mandatario federal del proceso que derivó en mayo en la presentación por la Procuraduría General de la República (PGR) de la

solicitud de desafuero contra López Obrador por desacato en el predio de El Encino. (La Jornada, 2004)

La intención del gobierno federal encabezado por Vicente Fox de detener el crecimiento del tabasqueño de cara a los comicios de 2006, no concluyó ahí. Luego de los videoescándalos, en el 2005 el entonces procurador general de la república, Rafael Macedo de la Concha, procedió a judicializar el caso denominado “El Encino” que involucraría una vez más, a Andrés Manuel López Obrador.

En el año 2000, con fechas 10 y 14 de noviembre, se publicó en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal el decreto por el que se expropiaron dos fracciones del predio conocido como “El Encino”, con el propósito de construir la ampliación de las vialidades Vasco de Quiroga y Carlos Graef Fernández.

Veinte días después, la empresa Promotora Internacional Santa Fe interpuso un amparo contra el decreto, sus efectos y consecuencias. (Revista Proceso, 2011)

Todo comenzó en octubre de 2001, cuando un juez de distrito otorgó a la parte actora el amparo contra la expropiación. En 2002, el séptimo tribunal colegiado en materia administrativa del primer circuito lo confirmaría. Ante esta situación, el gobierno de la ciudad declaró no revertir el decreto, en virtud de que causaría perjuicio grave a la sociedad. En 2003, el expediente fue remitido a la SCJN.

En mayo de 2004 Vicente Fox, a través de la PGR, solicitaría el desafuero del jefe de gobierno de la ciudad por considerar que había incurrido en el delito de abuso de autoridad tras incumplir la suspensión definitiva emanada del juicio relativo al predio en cuestión. No obstante, los trabajos en el predio fueron suspendidos durante todo el litigio hasta su culminación.

Luego de la solicitud del entonces presidente, en abril de 2005 el pleno de la Cámara de Diputados constituido en Jurado de Procedencia aprobó con 360 votos a favor - con mayoría del PRI y el PAN-, 127 en contra y 2 abstenciones, el dictamen turnado por la Comisión Instructora en cuyo contenido se resolvía desaforar al entonces jefe de gobierno de la ciudad, al mismo tiempo que se ordenaba proceder penalmente en su contra. (La Crónica, 2005)

Después de la decisión, el 24 del mismo mes, las manifestaciones no se hicieron esperar, pues mediante una gran convocatoria asistieron a protestar en contra del desafuero del jefe de gobierno, un millón 200 mil personas (Revista Proceso, 2005) que caminaron de la Diana al Zócalo, en un hecho que se le denominó como la “marcha del silencio”.

En numerosas pancartas amarillas entre la multitud se leía *¡López Obrador, presidente!*”, señala el rotativo en su versión online. La llamada "Marcha del silencio", que convirtió las principales calles capitalinas en ríos de gente, condenó la causa legal contra el alcalde izquierdista, quien lidera desde hace meses los sondeos electorales. (Usi, 2005)

El retiro de la inmunidad constitucional para el mandatario capitalino, no fue producto de un acto de justicia *per se*, sino que fue -como los videoescándalos- un acto fraguado, concertado y premeditado desde el gobierno federal, fue un medio, utilizando para ello las instituciones del Estado, con el objetivo de acabar con toda posibilidad política-electoral del grupo que ocupaba el poder en la ciudad.

[...] un asunto eminentemente político que fue generado desde las instancias de poder con la intencionalidad evidente de eliminar a un adversario político de la contienda electoral del proceso comicial de 2006, y en donde esas instancias utilizaron al aparato del Estado de manera ilegítima para mantener en el poder a los que actualmente gobiernan o a sus

aliados, preocupados por una modificación al *status quo* que revertiría la situación de privilegio que durante décadas han tenido, e interesados en que no se combatan actos de corrupción como el Fobaproa, y se modifique el proyecto económico y social vigente. (Cárdenas, 2006)

Como observamos, estas acciones corroboran las relaciones de dominación coercitivas que regían entre los grupos antagónicos del sistema político mexicano durante la etapa del gobierno panista. Al igual que en las etapas pasadas, se demuestra claramente que el avance jurídico de la ciudad dependía directamente de la situación que guardaban las relaciones de poder entre cada grupo, por lo que se explica que durante este período no hubo cambios profundos, ni relevantes.

La guerra sucia y el fraude electoral de 2006

En este contexto de confrontación política cuyo horizonte era la sucesión presidencial del año 2006, se evidenciaba -por lo menos a juzgar de los personajes que concertaron los “videoescándalos”- una alianza de facto entre el partido que obtuvo el triunfo por vía de la alternancia, el PAN, y los que durante setenta años fueron los todopoderosos del sistema político mexicano, el PRI.

Lo anterior, se demostraría con mayor tesón durante el año de la contienda electoral, pues el objetivo planteado por el grupo en el poder de sacar del camino a Andrés Manuel López Obrador había fracasado debido a que el juicio de desafuero lejos de reducir su popularidad la había incrementado. Por ello se vieron en la necesidad de modificar la estrategia la cual adoptaría al miedo como elemento

fundamental en el desarrollo de la campaña del candidato oficial, Felipe Calderón Hinojosa.

Esta campaña significó una campaña negativa que coloquialmente se conoce como “guerra sucia” en contra del ex jefe de gobierno de la ciudad, ya que tuvo como eje la descalificación. Orquestada por el consultor español Antonio Solá -reconocido en el medio por ayudar a ganar campañas de candidatos de ultraderecha en América Latina y España- como artífice intelectual de las frases que se repetían una y otra vez en spots de radio y televisión: “AMLO es un peligro para México”; “convertirá a México en Venezuela”; “crisis económica”, “violencia”, etc. el grupo en el poder se hacía valer de todos los medios del Estado a su alcance, en alianza con los poderes fácticos del país, como empresarios y medios de comunicación.

La motivación de esta medida -como lo fueron las otras- se debía a la proyección electoral negativa que suponía competir contra el candidato del PRD, quien pese al clima adverso generado en su contra, se mantuvo en todo momento arriba en las encuestas y sondeos.⁴

El 2 de julio de ese año representaría otro capítulo negro en la historia de nuestra incipiente y pasmada democracia, pues contrario a la lógica desarrollada durante la campaña y a los resultados mensuales que emitían las diversas casas

⁴ Así lo establece la Encuesta Nacional de Covarrubias y Asociados, elección presidencial de febrero de 2006, en donde después de un mes de iniciarse las campañas el candidato Andrés Manuel López Obrador “sigue firme en la primera posición con una ventaja de 10 puntos sobre su más cercano competidor, Felipe Calderón Hinojosa”. Los números arrojados por la encuesta serían: AMLO 42%, FCH 31%, RMP 26% y RCC 1%. Recuperado de http://www.amai.org/datos_files/eleccion_presidencial_feb_2006.pdf

encuestadoras, el candidato oficial Felipe Calderón en medio de un clima de incertidumbre, permeado por la duda y el fraude electoral, se alzaría con el triunfo, con apenas el 0.56 por ciento de diferencia, es decir, con tan sólo 233 mil 831 votos más que Andrés Manuel López Obrador quien quedaría en la segunda posición. (Sistema de Consulta de las Estadísticas de las Elecciones Federales, 2011-2012)

La idea de un fraude electoral en la narrativa del candidato perdedor se hizo cada vez más consistente, conforme pasaron los días, la duda se fundó principalmente en denunciar que el comportamiento matemático del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) durante la madrugada posterior a la contienda tuvo sesgos importantes de consideración que, según la versión del equipo de campaña de AMLO, incidieron en el resultado.

Esta versión fue sostenida por físicomatemáticos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de nombres Bolívar Huerta y Francisco Portillo, a través del periódico La Jornada, denunciaron que el resultado de la contienda no había sido “producto de la voluntad ciudadana” sino por obra de un “fraude cibernético logrado mediante la aplicación de un algoritmo”:

Desde que el IFE anunció que se había contabilizado 84.13 por ciento de la votación hasta que llegó a 99.99 por ciento, Roberto Madrazo se quedó estancado en 22.27 puntos porcentuales, Roberto Campa en 0.96 y Patricia Mercado en 2.7. Eso es matemáticamente imposible. (Avilés, 2006)

Sumado a esta declaración, otro científico mexicano de nombre Luis Mochán, realizó un programa cuyo conteo imitaba al que el PREP realizaba. El estudio demostró las incongruencias que tenía el cómputo de las actas de los 300 distritos,

ya que mediante gráficas se evidenció que no coincidían los resultados con el número de votos. (Mochán, 2006)

Pese a la negativa del INE sobre la posibilidad de haberse generado un fraude electoral, durante los días posteriores a la elección se fueron denunciando diversas anomalías que viciaron el proceso y posibilitaron el delito:

[...] se encontraron boletas electorales para elegir presidente, senadores y diputados, además de otros materiales del IFE, en un basurero de la Ciudad de México; Se descubrió que el IFE produjo más credenciales para votar del número de personas mayores de 18 años. Según las estadísticas del INEGI, relativas al conteo de 2005, había 103 millones de mexicanos, de los cuales la población mayor a 18 años eran 65 millones 375 mil 772, por tanto, el IFE declaró que sólo el 90 por ciento cuenta con su credencial para votar, es decir, cerca de 58 millones. No obstante, el IFE repartió 71 millones de credenciales para esa elección. (Albarrán, 2007)

En honor a la rigurosidad académica se debe decir que también existen estudios en sentido contrario del que se describe en los párrafos anteriores. A manera de ejemplo mencionamos solamente dos libros uno desde la perspectiva académica especializada en temas electorales y el otro desde la perspectiva periodística uno de cuyos autores es reconocido hoy por el mismo AMLO como un periodista honesto, nos referimos a Zepeda Patterson. Los libros son: *2006: hablan las actas*, de José Antonio Crespo (2008), y *Presidente electo. Instructivo para sobrevivir a Calderón*, de Salvador Camarena y Jorge Zepeda Patterson (2007). En uno y otro caso las conclusiones, por lo que hace al proceso electoral en su parte formal, es que no se demostró la existencia de un fraude:

Semanas más tarde, el tribunal decidió, en primera instancia, abrir casi el nueve por ciento de las 130 mil casillas que se instalaron en todo el país. Pero tras la revisión de las mismas no variaron significativamente las

tendencias electorales. Más que pistas de un fraude, había por todos lados señales de errores a la hora de contar, sin un patrón determinado del que pudiera deducirse dolo. (Camarena y Zepeda Patterson, 2007, p. 189)

En todo caso, el hecho es que el gobierno federal utilizó las instituciones de manera facciosa, en ello no hay duda, para intervenir en el proceso electoral; por ello se dice que se trató de una elección de Estado que derivó en un clima de polarización política, en donde el candidato del PRD convocó a un plantón en Paseo de la Reforma cuya duración fue de 47 días. Al grito de “voto por voto, casilla por casilla” y luego de autoproclamarse “Presidente Legítimo” el 20 de noviembre, aniversario de la Revolución Mexicana, el 1º de diciembre en medio de empujones, gritos y una tribuna tomada por la oposición, Felipe Calderón tomaría protesta como presidente de nuestro país, en un acto que duraría tan solo 5 minutos.

Dadas las circunstancias antes comentadas, podemos decir que las relaciones de poder se mantuvieron en el sentido coercitivo desde el comienzo hasta el final de esta etapa con el PAN a la cabeza del Estado. Si antes era necesario desarrollarlas así por un tema de conveniencia electoral, debido al intenso crecimiento del contrapeso opositor de la capital, ahora la tónica debía ser semejante pero en un contexto en el que el partido en el poder requería acciones urgentes que le otorgarían legitimidad ante la extrema polarización política que había dejado un proceso electoral plagado de dudas e irregularidades.

No obstante, -ante esta situación- a diferencia de lo que el PRI hizo durante la etapa posterior al fraude electoral de 1988 donde las condiciones políticas eran de alguna

manera semejante, el PAN optó por cerrar los espacios y las condiciones para generar otro avance significativo en materia de reforma política para la ciudad.

Reforma constitucional de 2007

Durante este período, podemos resumir que hubo cuatro reformas a la constitución que no impactaron directamente a la ciudad de manera sustancial en su condición jurídica, sino por el contrario, fueron modificaciones encaminadas a dar certeza jurídica a los procesos electorales -a propósito del fraude- y apretar los controles de fiscalización de los órganos de poder de la ciudad.

La primera reforma se realizó el 13 de noviembre de 2007, un año después de haber llegado al poder y en el contexto del controversial triunfo, se modificó:

[...] el texto del artículo 122, en la base primera, fracción V, para dar nuevas reglas a la facultad de la Asamblea Legislativa, para garantizar, mediante la ley que en la entidad se celebren elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según lo dispuesto en el Estatuto de Gobierno, mismo que debe atender a los principios y reglas establecidos en los incisos b al n de la fracción IV del artículo 116 la propia Constitución federal. (La historia de las instituciones, 2010, p. 47)

Esta reforma es digna representación de la dinámica de control en las relaciones de poder que hemos argumentado, pues si bien es cierto que proponía que la función electoral debía regirse por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad, por otro lado permitía que los similares electorales locales pudieran convenir con el IFE la organización y celebración de sus procesos, lo que

implicaba la intromisión e intervención del nivel federal en cualquier proceso electoral de carácter local.

Reforma constitucional de 2008

Otra expresión de control directo, fue la reforma del 2008, en la cual se realizaron tres cambios en materia de fiscalización superior y hacendaria:

El primero de ellos se refiere a la facultad conferida al Congreso federal (artículo 73, fracción XXVIII), para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que rijan la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como la patrimonial, para la Federación, estados, municipios, el D.F. y sus delegaciones, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional. (La historia de las instituciones, 2010, p. 48)

El segundo cambio fue la atribución de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para revisar la cuenta pública local, a través de la entidad de fiscalización dependiente del mismo órgano legislativo -la cual deberá estar dotada de autonomía técnica y de gestión- de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo 74 de nuestra Carta Magna. Y, por último, se cambió el orden para fijar con mayor precisión los ejes rectores de las leyes que la Asamblea Legislativa expida para la organización del presupuesto, la hacienda pública y el gasto público de la ciudad.

Reforma constitucional de 2009

La tercera reforma se realizaría el 24 de agosto de 2009, modificando además del artículo 122, los similares 75, 115, 116, 123 y 127 de la Constitución, con la finalidad

de definir reglas acerca de las remuneraciones de los servidores públicos de los tres niveles de gobierno. A saber:

En el caso del Distrito Federal se facultó a la Asamblea Legislativa para examinar y aprobar el presupuesto, debiendo ceñirse en lo tocante a las remuneraciones a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional; igualmente se impuso a los órganos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Distrito Federal, así como a sus organismos autónomos, la obligación de incluir en sus proyectos de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos. (La historia de las instituciones, 2010, p. 49)

Reforma constitucional de 2010

Por último, tenemos la reforma publicada el 27 de abril de 2010 cuyo contenido realizó cambios al artículo 122, base cuarta del apartado C, fracción II de la Constitución federal con el objetivo de modificar la forma de designación por mayoría de votos de las dos terceras partes del pleno y no insaculados como se hacía desde 1994, del magistrado y los dos jueces del Tribunal Superior de Justicia que se integran en el Consejo de la Judicatura del D.F. Además, de que no es necesario que uno de ellos sea juez de paz. (La historia de las instituciones, 2010, p. 50)

Como ya lo hemos reiterado, durante esta etapa el grupo en el poder no modificaría su dinámica de relacionarse con el grupo opositor, por lo que ello explica la poca profundidad de las modificaciones constitucionales para transformar la condición jurídica de la ciudad.

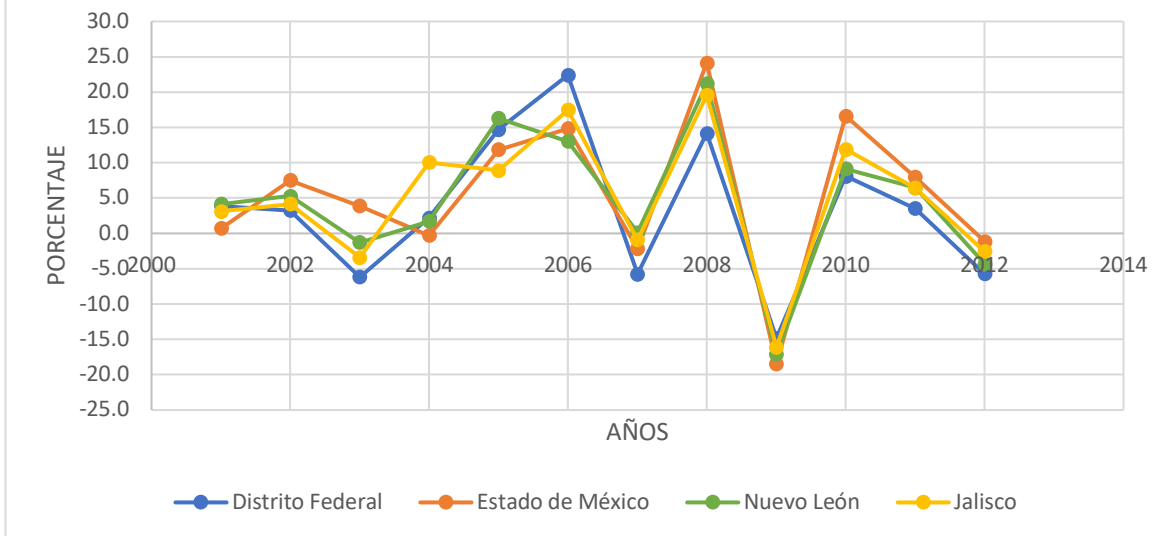
2.- El uso coercitivo del presupuesto federal (reforma fiscal de 2007)

El 20 de junio de 2007, la Cámara de Diputados recibió de manos del ejecutivo una iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal con la finalidad de “fortalecer el federalismo fiscal”. Sin embargo, la modificación no logró los resultados esperados pues “la nueva fórmula propuesta es conceptualmente errónea al no cumplir con el precepto de resarcimiento. Además, la reforma a ese artículo benefició indebidamente a unos estados en detrimento de otros.” (Mendoza, 2019, p. 44)

La reforma mencionada, se proponía modificar los elementos principales de distribución del Fondo General de Participaciones, a saber: eliminar el componente redistributivo que neutraliza el mejor desempeño tributario y de la actividad económica y que ésta tenga una relación más estrecha con las participaciones *per cápita* de las entidades federativas, otorgando con esto, verdaderos incentivos para la recaudación. (Mendoza, 2019, p. 44a)

La idea general de la propuesta se encaminaba -principalmente- a determinar la distribución de este ingreso sin el gran peso del criterio del número de habitantes, cuyo coeficiente era de 45.17 por ciento, el cual tenía un componente netamente redistributivo. La intención era premiar la actividad económica y el esfuerzo recaudatorio, circunstancia que favorecería completamente a la Ciudad de México, sin embargo, en la práctica las cosas no fueron así.

GRÁFICA 16.
EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN TÉRMINOS REALES
(2000-2012)



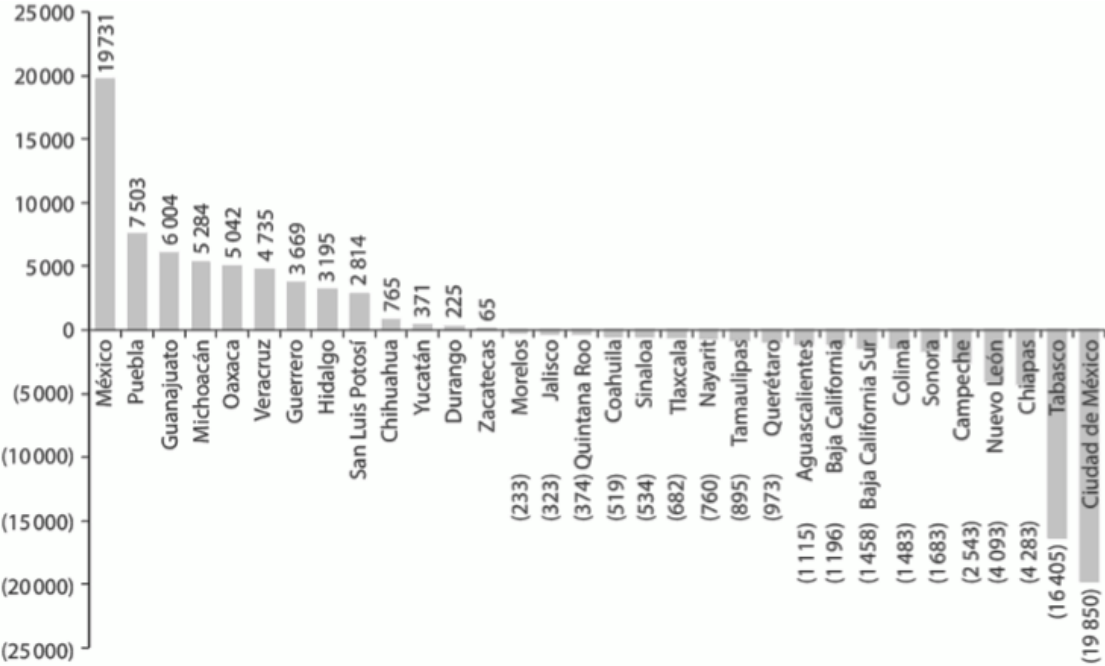
FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

En esta evolución de las participaciones podemos observar dos aspectos: previo a la reforma de 2007 se verifica un repunte importante y una tendencia al alza en las participaciones federales de la ciudad. No obstante, posterior a la reforma se puede observar una tendencia general a la baja no solo de la capital, sino también de los demás estados.

Las sucesivas reformas a la Ley de Coordinación Fiscal se enfocaron a la modificación del coeficiente de participaciones y excluyeron de las fórmulas de cálculo de las participaciones variables como la población flotante, un índice de capitalidad, elemento incorporado en otras naciones para reconocer el esfuerzo desplegado por las ciudades-capital del mundo; el PIB per capita, el grado de hacinamiento, así como las manifestaciones típicas de la pobreza urbana, las cuales no pueden ser medidas a partir de las fórmulas convencionales que se emplean para medir pobreza a nivel nacional (ingreso). La exclusión de estos elementos estructurales tuvo efectos negativos sobre el erario local de las entidades, como el caso del Distrito Federal, cuyo descenso de las participaciones complicó la administración de sus finanzas públicas y se tuvo que recurrir a montos adicionales de endeudamiento. “ (Chiguil, 2014, p. 83)

A partir de la reforma, la idea de asignar las participaciones federales mediante variables más justas prescindiendo del criterio relacionado al número de habitantes por cada entidad federativa no resultó ser de esa manera, por el contrario, este criterio redistributivo que tanto se criticó se mantiene aún hasta nuestros días cuyas consecuencias derivan en pérdidas financieras importantes para la ciudad, como lo muestra la gráfica siguiente:

GRÁFICA 17.
GANANCIA/PÉRDIDA ACUMULADA EN EL FGP, 2008-2014
(millones de pesos de 2014)



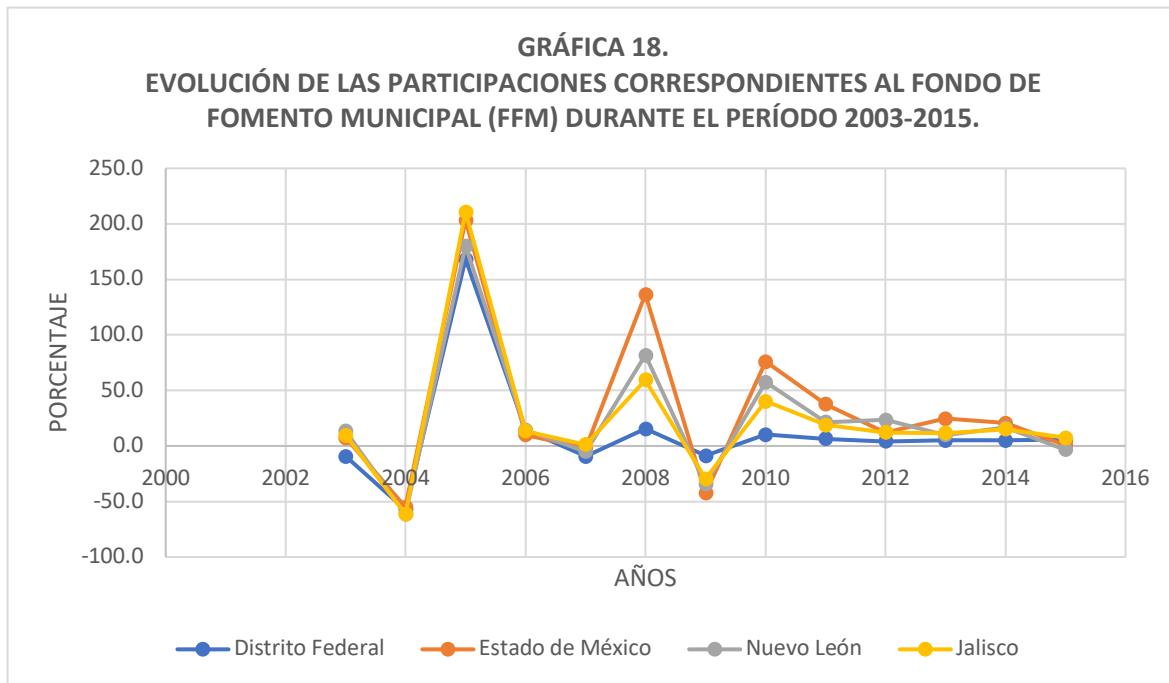
FUENTE: Tomada de Mendoza, 2019, p.61

Otras entidades como Nuevo León, México, Jalisco, Puebla, Campeche con crecimientos económicos similares al del Distrito Federal, fueron favorecidas con aumentos en sus participaciones que se reflejaron en menores niveles de endeudamiento.

Otro elemento a destacar es la falta de equidad en la distribución de este tipo de transferencias, debido a que entidades como Chiapas, Guerrero,

Oaxaca y Veracruz que se caracterizan por presentar altos niveles de pobreza, la evolución de sus participaciones fue similar al de entidades con menores índices de marginación. (Mendoza, 2019, p. 85)

Lo anterior, se comprueba con el comportamiento del Fondo de Fomento Municipal (FFM) del mismo Ramo 28, en donde si bien no se presenta en una constante tendencia a la baja, sin embargo, en los años posteriores a la reforma sí se mantiene un crecimiento muy por debajo de los demás estados, como se muestra a continuación:



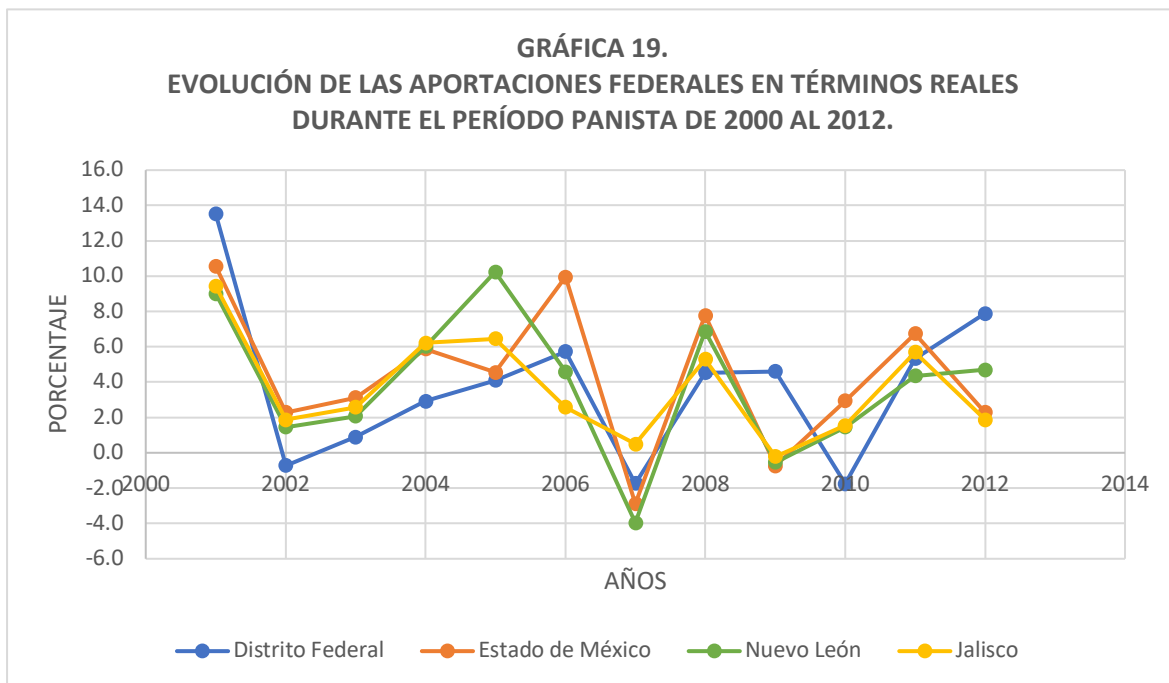
FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Como aducimos, previo a la reforma de 2007 los ingresos por este fondo se mantenían constantes y a la par de las demás entidades federativas; sin embargo a partir del 2008 se modificó notoriamente el comportamiento de su crecimiento

haciéndose lineal y constante, tendencia diferente a los demás que se encuentran por encima de la ciudad.

Hay que recordar que durante esta etapa las relaciones de poder eran de tipo coercitivas pues el grupo en el gobierno federal implementaba mecanismos de control con la finalidad de detener el crecimiento político-electoral del grupo de la capital.

Ahora bien, respecto a las aportaciones federales, las circunstancias no eran distintas, pues como producto del ejercicio coercitivo del poder, las asignaciones por este ingreso se mantuvieron muy debajo de las de los demás estados, de manera constante, en ambos sexenios, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

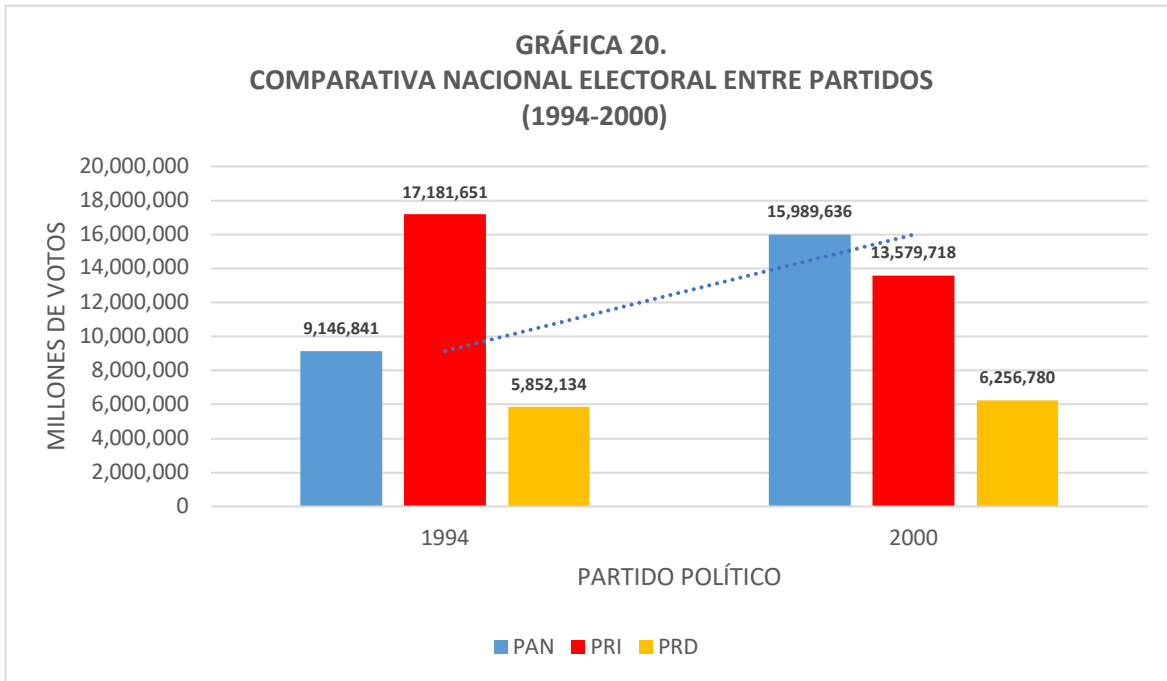
Cabe señalar, dos aspectos que resaltan por su singular causalidad política: por una parte, el crecimiento de Nuevo León⁵ durante el sexenio 2000-2006 cuyo gobierno lo tuvo el PAN en el primer tercio y el PRI en el segundo. Y, por otra parte, el Estado de México -bastión priísta por excelencia-, pese a que hay años donde decrece, pocas veces se mantiene por debajo de la Ciudad de México.

Por último, es de destacar, que el único año donde la tasa de crecimiento de la ciudad se encontró por encima de las demás entidades, fue el de 2009, lo cual es explicable por la condición sanitaria vivida en ese año como consecuencia de la pandemia provocada por la Influenza H1N1 cuya concentración de atención por ocupación hospitalaria se dio de manera más intensa en la capital del país.

3.- La motivación de la coerción: el crecimiento electoral exponencial de Andrés Manuel López Obrador en la ciudad y en lo nacional

Como ya hemos mencionado, para la elección presidencial histórica del año 2000, la correlación de fuerzas políticas se modificaría de manera importante, pues en ella ocurriría la caída del partido hegemónico, el afianzamiento del PRD en la ciudad y el arribo del PAN al poder, en lo que se llamaría la “alternancia política”.

⁵ Nuevo León, contradictoriamente, pese a ser la entidad federativa del país con menos porcentaje de pobreza con 20.4 de 46.2 que es la media nacional -según cifras del CONEVAL en 2014- en esos años recibió más recursos por medio del Ramo 33 que la ciudad de México.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

Como podemos observar, el PAN obtendría 6 millones 842 mil 795 votos más que en la elección presidencial de 1994 lo que le valdría el triunfo en ese año. Por su parte, el PRI perdería 3 millones 601 mil 933, que lo posicionaría -pese a la debacle- como segunda fuerza, y, por último, el PRD que sumaría tan sólo 404 mil 646 votos, en lo que sería el tercer intento de Cuauhtémoc Cárdenas para competir por la presidencia de la república.

En virtud de lo expuesto, la nueva geografía política cambiaría drásticamente desde la última elección presidencial de 1994 y la intermedia de 1997, pues el PAN se acrecentaría como primera fuerza política en veinte estados, tales como: Baja California Norte y Sur, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí, Guanajuato, Querétaro, Jalisco, Colima, Aguascalientes, Estado de

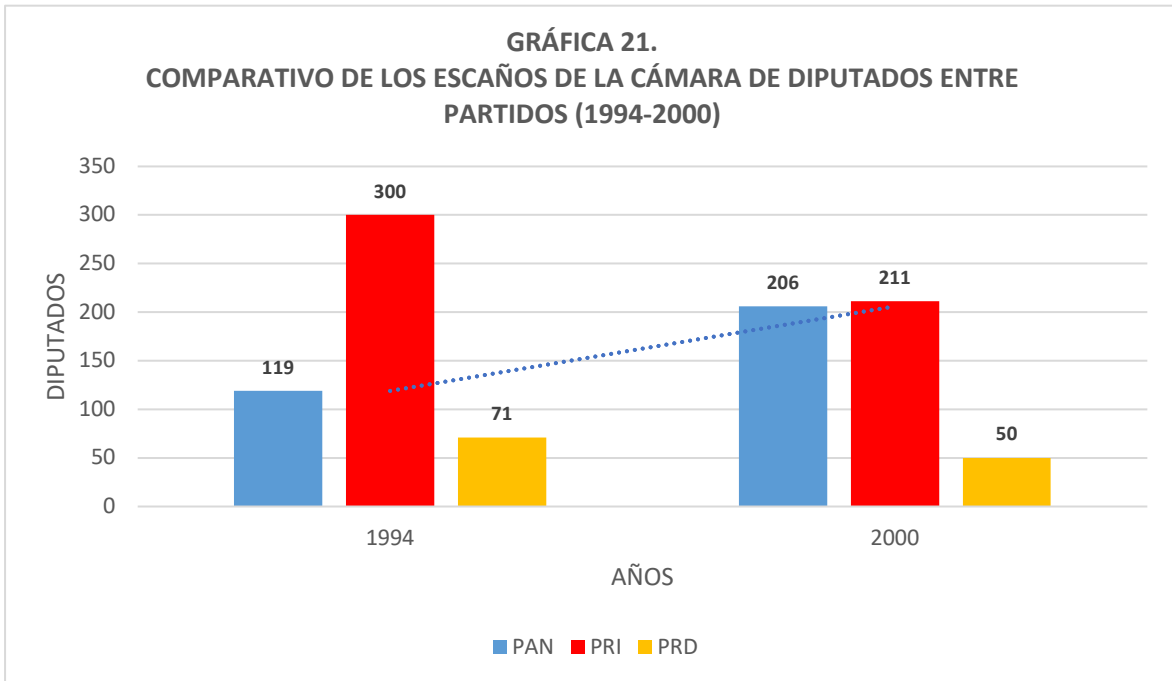
México, Ciudad de México, Morelos, Puebla, Veracruz, Yucatán y Quintana Roo, mientras que el PRI en 11 y el PRD tan solo en uno que fue Michoacán.

**MAPA 3.
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ESTADOS (2000)**



FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

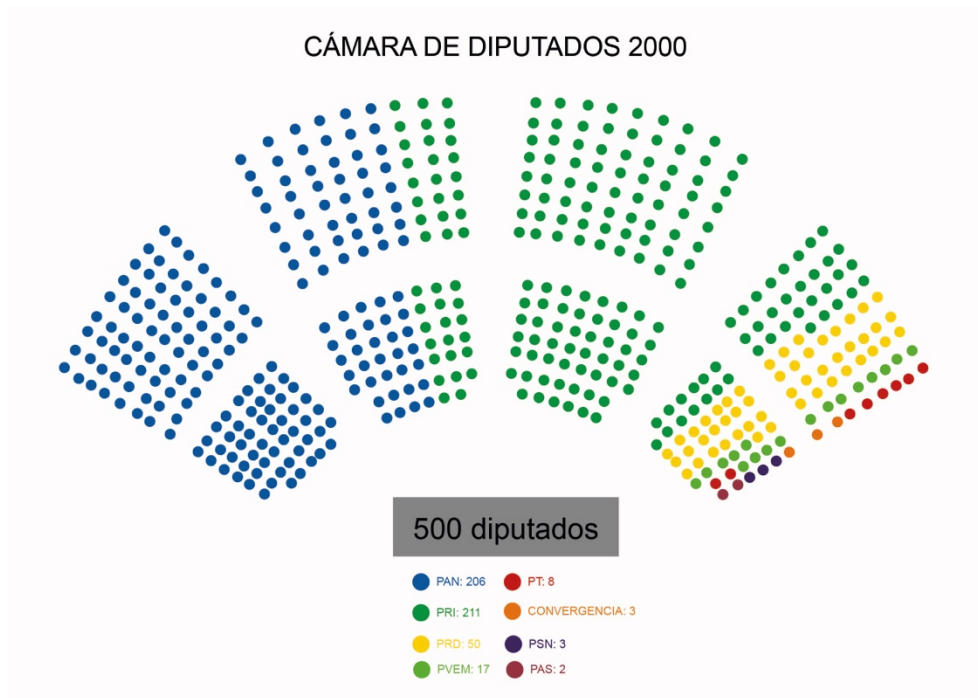
No obstante, contrario a lo que se podía pensar, la reconfiguración de fuerzas en el Congreso de la Unión, dejaría al PAN como segunda fuerza, manteniendo al PRI en primera y al PRD en tercera. Lo anterior, se explica en gran medida por la estructura electoral consolidada que poseía el PRI en todo el territorio nacional, contrario al PAN que sin embargo contaba con un gran número de simpatizantes asiduos. El efecto Fox propiciado por los medios de comunicación en ese momento, había influido para obtener el triunfo presidencial.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del INE

Como señalamos, en la cámara de diputados, el PRI se posicionaba como grupo en primera fuerza con tan sólo cinco diputados de diferencia respecto al PAN, sin embargo, éste último lograba la mayoría gracias a la alianza realizada con el PVEM durante la elección. Con todo esto, el PAN se vería forzado a generar consensos con el PRI, ya que su bloque conformado era insuficiente para lograr mayorías calificadas, tal y como lo exigen las reformas constitucionales. Esto explica en gran medida el por qué diversas “reformas estructurales” importantes que el PAN no logró durante este período.

GRÁFICA 22.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO (2000)

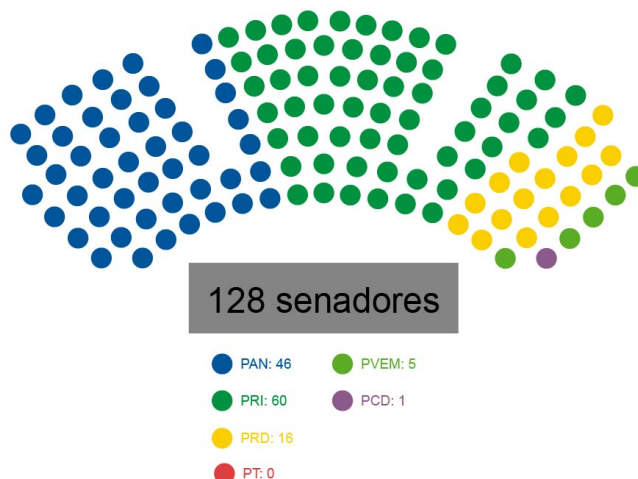


FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del INE

La misma circunstancia se replicó con la conformación del senado, pues el PRI se posicionaría como primera fuerza con 60 senadores, mientras que el PAN tendría 46 y el PRD 16. En esta ocasión la alianza con el PVEM por parte del PAN, no le alcanzaría para lograr la mayoría simple, debido a que solo lograrían conjuntar 51 senadores.

GRÁFICA 23.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES POR PARTIDO POLÍTICO (2000)

CÁMARA DE SENADORES 2000



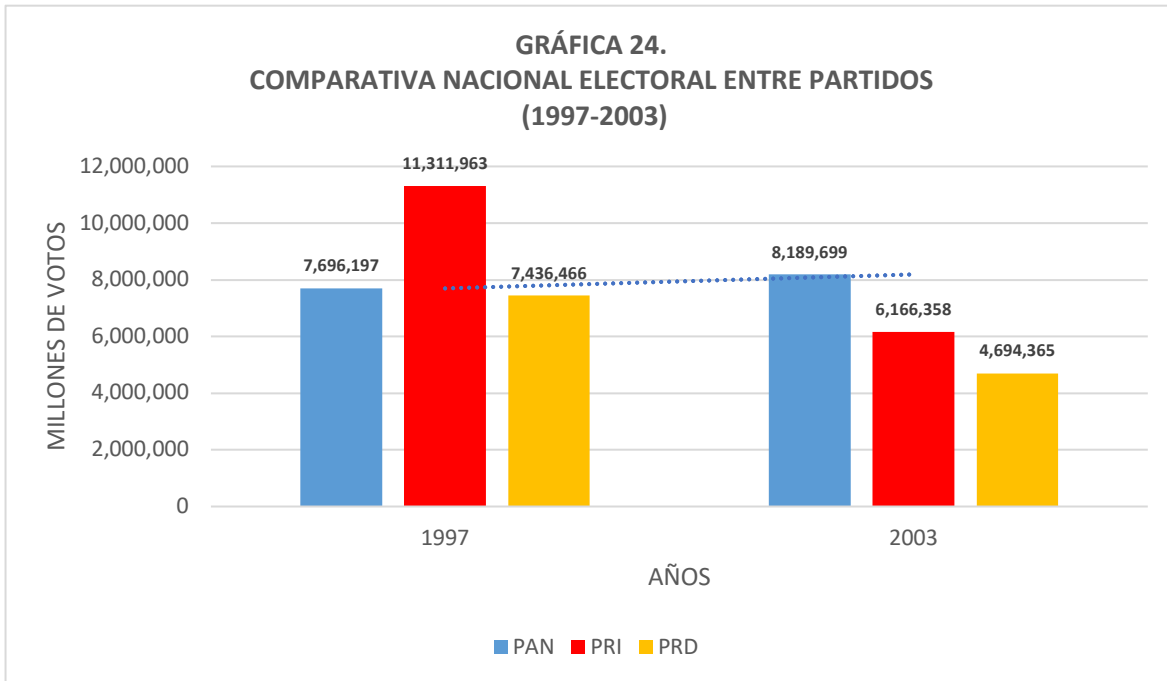
FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral (INE)

Una buena parte de esto explica la alianza de facto generada entre el gobierno de Vicente Fox y el PRI y con diversos personajes que aún mantenían fuerte influencia en el partido, como lo era Carlos Salinas de Gortari con quien se orquestó la guerra mediática de los videoescándalos y el proceso de desafuero emprendido en contra de Andrés Manuel López Obrador; sin dejar de mencionar la activa participación de Diego Fernández de Cevallos quien era el presidente de la mesa directiva del senado y líder parlamentario de la fracción del PAN en el recinto. (Aristegui Noticias, 2014)

Visto lo anterior, no es casualidad que la reforma política, propuesta en el año 2002 por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal para modificar la condición

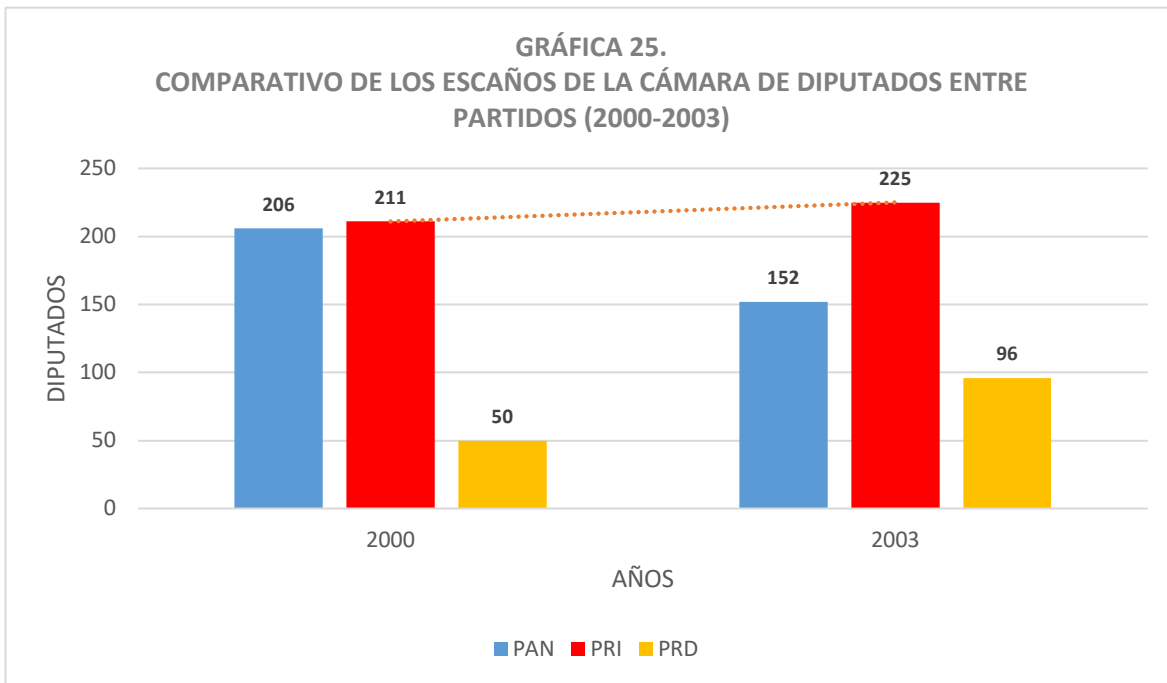
jurídica de la ciudad, haya sido desechada en su totalidad por el Senado de la república, lo que, como recordaremos, derivó en una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Circunstancia que como hemos advertido, evidenciaba la coerción ejercida por el grupo en el poder para mantener control y sometimiento político de la Ciudad de México.

En este contexto político del país se desarrollarían las elecciones intermedias del año 2003, en donde al PAN mantendría su racha al alza en lo nacional con el voto firme de sus simpatizantes al registrar de 1997 a 2003, 493 mil 502 votos más. Por su parte el PRI, se desfondaría de manera importante -sin perder la posición de segunda fuerza- registrando 5 millones 145 mil 605 votos menos que la elección intermedia anterior. Y finalmente, con una tendencia igual a la baja, el PRD computaría 2 millones 742 mil 101 millones de votantes menos. Tal y como lo muestra la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

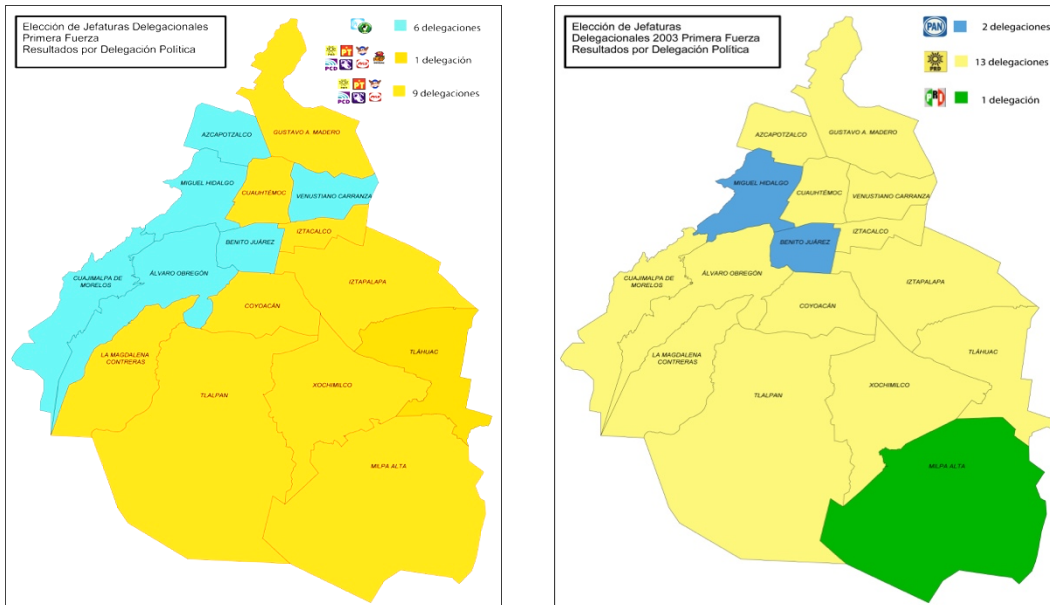
Sin embargo, pese a la caída del PRI en la votación a nivel nacional, le alcanzaría todavía para mantener la primera fuerza en la cámara de diputados al incrementar sus escaños en 11 más que la legislatura anterior. Asimismo, el PAN se mantendría como segunda fuerza -ahora sí lejana- con una baja de 54 legisladores menos respecto de la anterior legislatura. Y, por último, el PRD se confirmaría como tercera fuerza al lograr 46 diputados más que la elección anterior.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

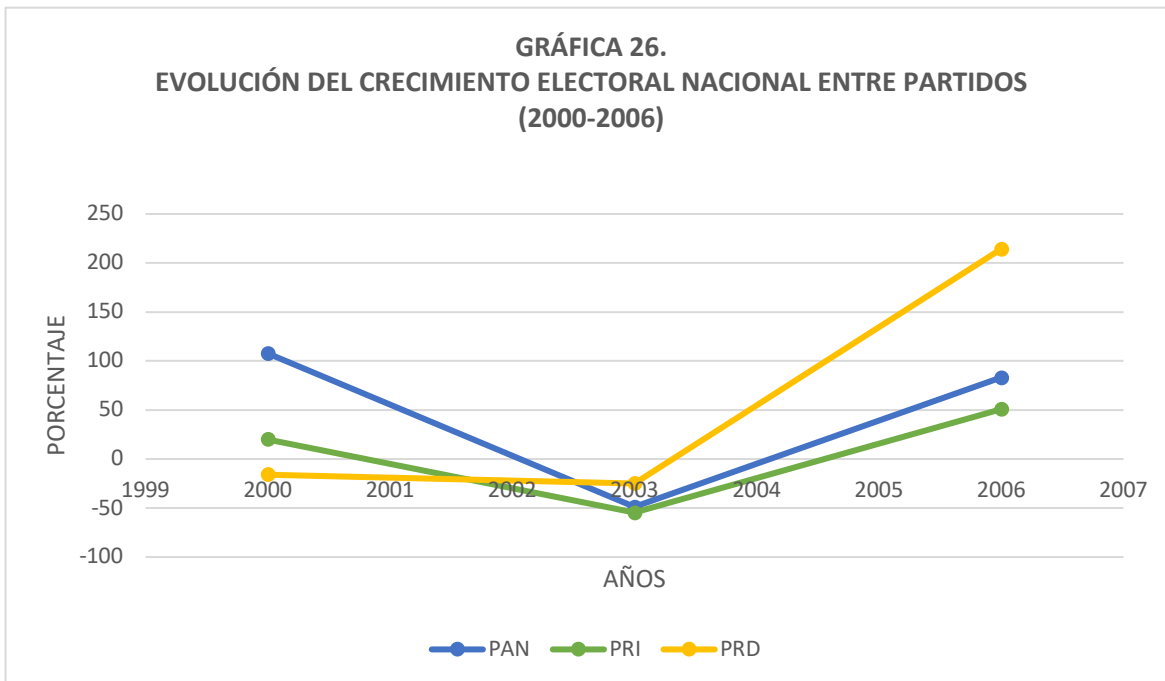
No obstante, la situación político-electoral del PRD en la ciudad era completamente diferente, ya que pasó de ganar en el 2000 -con sus aliados- 10 Delegaciones Políticas a 13 en el 2003, lo que significó arrebatarle 4 demarcaciones al PAN, dejándolo con 2, y a su vez, perder una con el PRI.

**MAPAS 4 Y 5.
COMPARATIVA DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL
(2000-2003)**



FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de Resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)

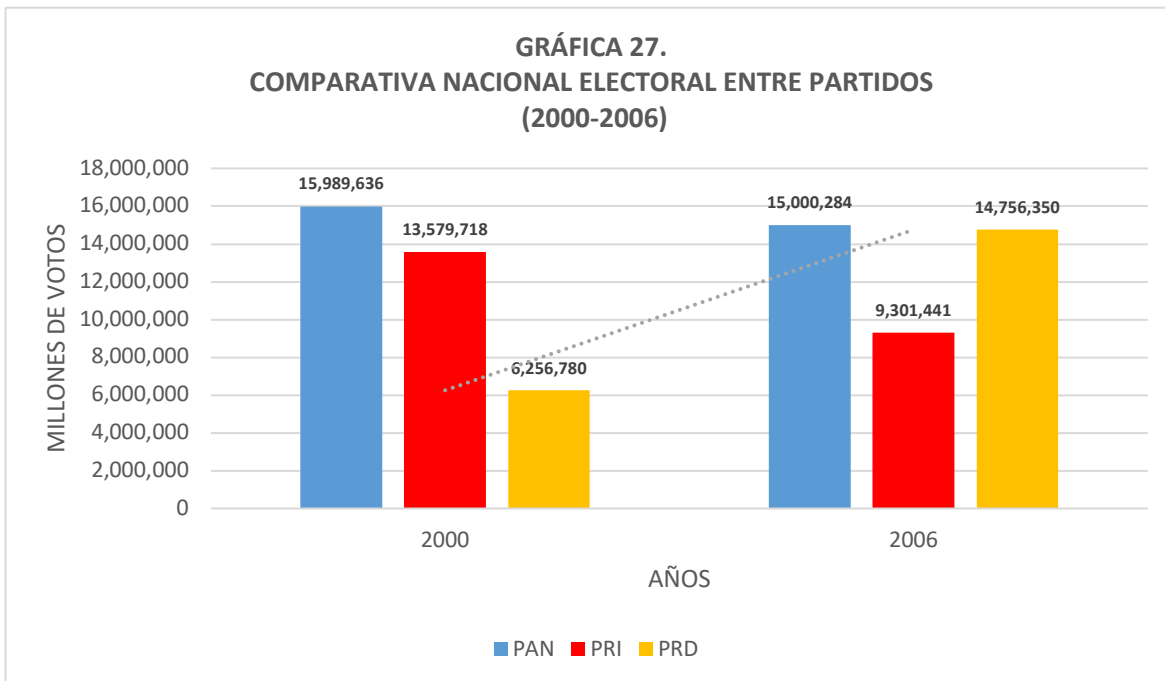
Esta solidez del PRD en la ciudad y su crecimiento constante -que después se proyectaría en lo nacional- se debía fundamentalmente al abanico de políticas sociales y las mejoras en la infraestructura urbana de la ciudad, instauradas por el entonces jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador, situación que lo impulsaría notablemente por encima de la imagen del propio presidente, de cara a las elecciones del 2006.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

Esta gráfica denota lo antes dicho, pues como podemos observar el PRD es el único partido que mantiene un crecimiento electoral sostenido durante los primeros años del gobierno de Vicente Fox. Cabe señalar que este crecimiento es el motivo principal de la persecución política contra Andrés Manuel López Obrador en los años previos a la elección de 2006 por medio de los videoescándalos y el proceso de desafuero, ambos impulsados desde el gobierno federal y que muestran claramente la relación de coerción entre los grupos en el poder federal y local.

En concordancia con lo que argumentamos sobre los sondeos de las casas encuestadoras que ponían a AMLO al frente de las preferencias electorales, observamos que la tendencia del PRD del período de 2003 a 2006 muestra una línea de crecimiento importante por encima de sus opositores.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

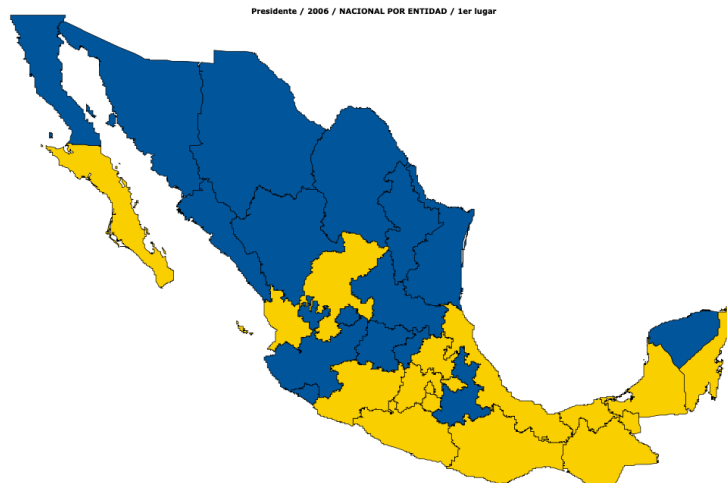
Así pues, con esta muestra, no sólo confirmamos nuestra hipótesis de que el linchamiento político orquestado desde el Estado tenía como trasfondo el crecimiento electoral del grupo de la ciudad, sino que evidenciamos claramente que la relación de poder durante este período era ejercida coercitivamente, pues el PAN -como vimos- usó todos los medios del aparato estatal de forma facciosa para terminar con las aspiraciones y crecimiento de su grupo antagónico, lo que inevitablemente también, aletargó el camino a una modificación de la condición jurídica de la ciudad.

En síntesis, se deja muy claro la relación de la que hablamos al comienzo de este apartado, pues el crecimiento del grupo de la capital trajo consigo que el PAN ejerciera una relación coercitiva sobre éste, lo que repercutió en el control y

detención de todo intento de reforma política que otorgará mayor autonomía y empoderamiento jurídico a la ciudad, lo que, sin duda, beneficiaría finalmente al PRD.

Con este resultado tan apretado entre el PAN y PRD -además de la sospecha de fraude electoral ya comentado en otro apartado- la geografía política cambiaría radicalmente, pues el país se polarizaría en dos grandes bloques, en el norte y una parte del centro el PAN y en el resto el PRD, tal y como se muestra en la siguiente imagen:

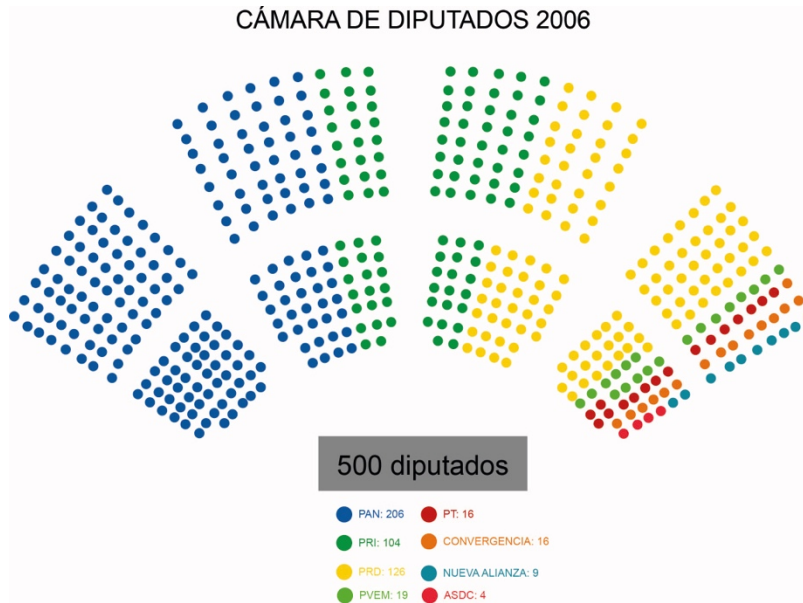
MAPA 6.
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ESTADOS (2006)



FUENTE: Imagen tomada del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

En el Congreso de la Unión, la situación sería igualmente histórica, pues además de que el PRD se posicionaría como segunda fuerza política detrás del PAN, jamás se había visto una cámara baja conformada de manera tan plural.

GRÁFICA 28.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO (2006)

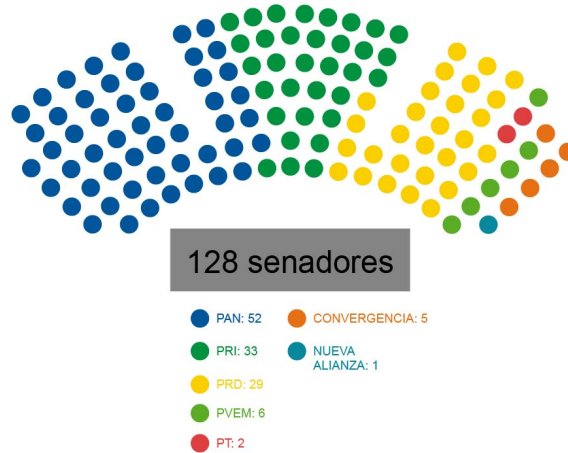


FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

El senado de la república no sería la excepción, pues el PRD había incrementado sus escaños de 2000 a 2006, de 16 a 29 senadores con lo que sí sumáramos a los aliados, alcanzaría la segunda fuerza parlamentaria, por debajo del PAN que había logrado 52 posiciones.

GRÁFICA 29.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES POR PARTIDO POLÍTICO (2006)

CÁMARA DE SENADORES 2006



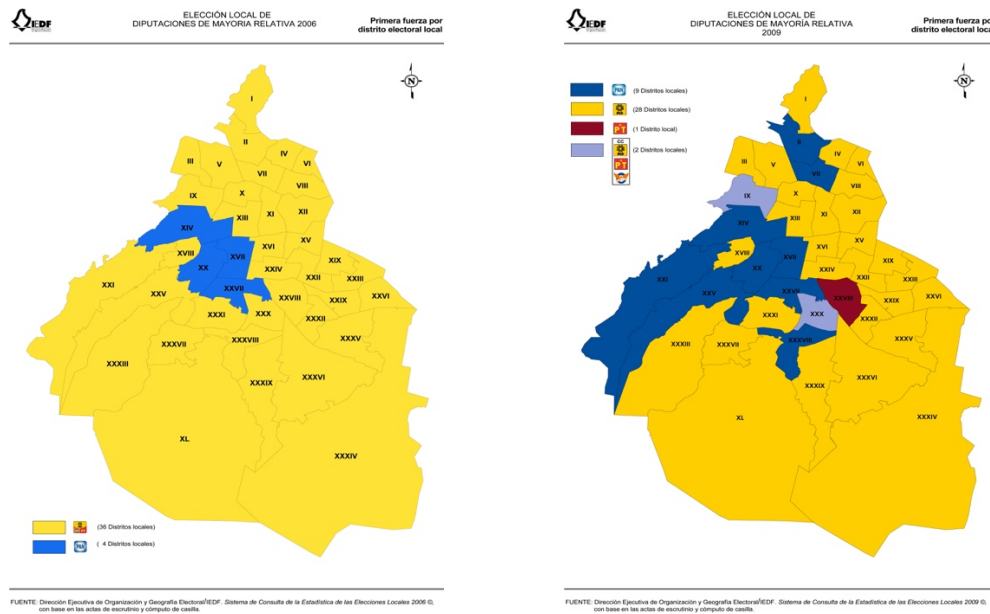
FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

A partir del gobierno de Felipe Calderón, como se recordará, dada la polarización e incertidumbre política generada como consecuencia de la duda fundada en la idea del fraude electoral, su gestión ejerció medidas desesperadas encaminadas a obtener legitimidad. Una de ellas, como es bien sabido, la “guerra contra el narcotráfico”, cuyas consecuencias se siguen padeciendo con los altos índices de violencia registrados desde ese sexenio y hasta la fecha.

Así pues, en este período -como es de suponerse- tampoco se lograron avances en la modificación de la condición jurídica de la ciudad, las reformas logradas fueron mínimas, orientadas a reforzar los mecanismos de control, fiscalización y transparencia de los recursos asignados a la ciudad.

Por su parte, el gobierno de la capital mantenía su hegemonía respecto al resto de las fuerzas políticas, aun cuando en la conformación de la Asamblea Legislativa donde pasó de 36 diputados en 2006 a 31 en 2009.

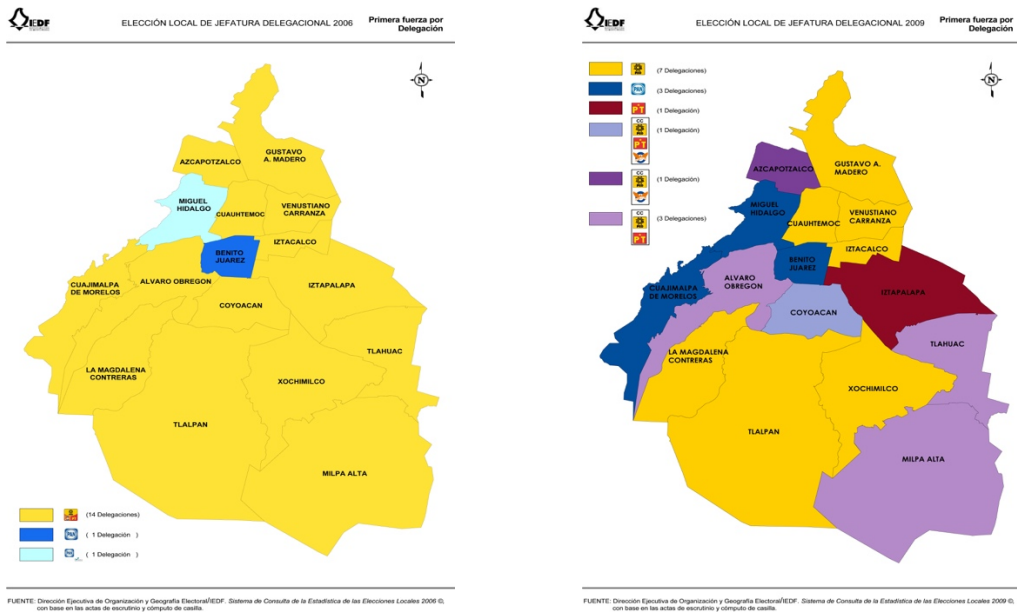
**MAPA 7.
COMPARATIVA DE LA CONFORMACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA POR SECCIÓN ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL (2006-2009)**



FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de Resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)

La misma circunstancia ocurría en los gobiernos de las delegaciones políticas, de los cuales de 2006 a 2009 tan sólo perdió Cuajimalpa, manteniéndose en los 13 restantes como primera fuerza.

MAPA 8. COMPARATIVA DE LA GEOGRAFÍA ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL (2006-2009)

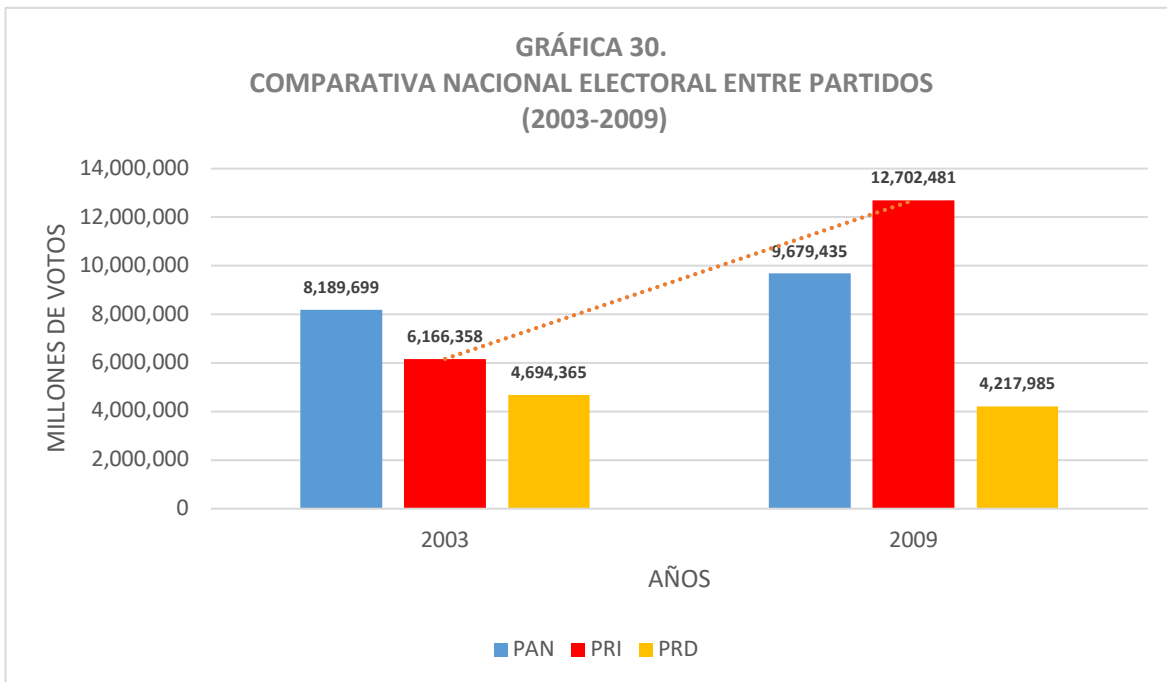


FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de Resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM)

Sin embargo, pese a que el PRI se asentaba como tercera fuerza política en la capital del país, la situación en lo nacional era completamente diferente, ya que durante la primera mitad del sexenio de Felipe de Calderón, presentaría una recuperación importante que se vería reflejada en las elecciones de 2009.

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, el PRI duplicaría en 6 millones 536 mil 123 votos la cifra que había registrado en la elección intermedia anterior de 2003, por su parte, pese a que el PAN incrementaría en 1 millón 489 mil 736 votos durante el mismo período, no le alcanzaría para hacerse de la primera fuerza. En lo que

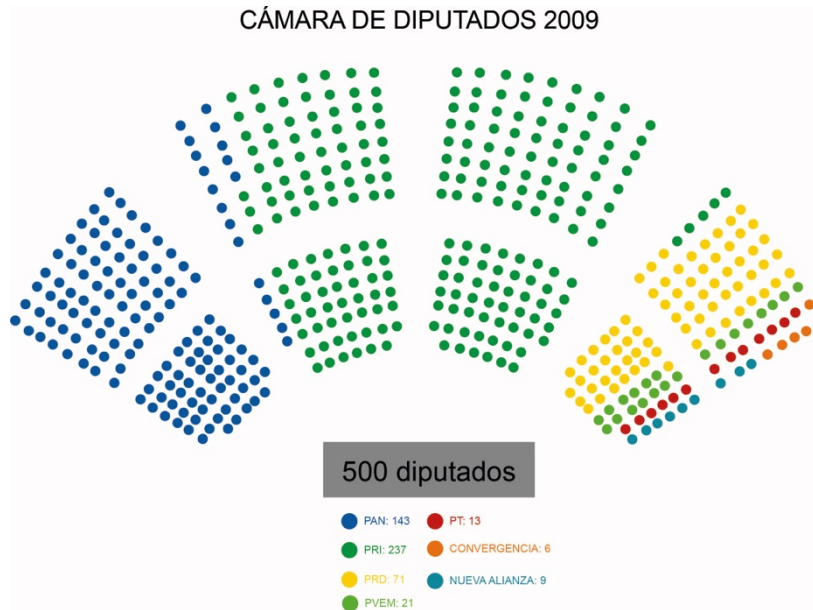
concierno al PRD, sostendría su votación con un incremento módico de 476 mil 380 votos.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

Con este resultado, el PRI retomaría la mayoría en la Cámara de Diputados, con 237 escaños, relegando al PAN en la segunda posición con 143 y al PRD con 71 en la tercera posición.

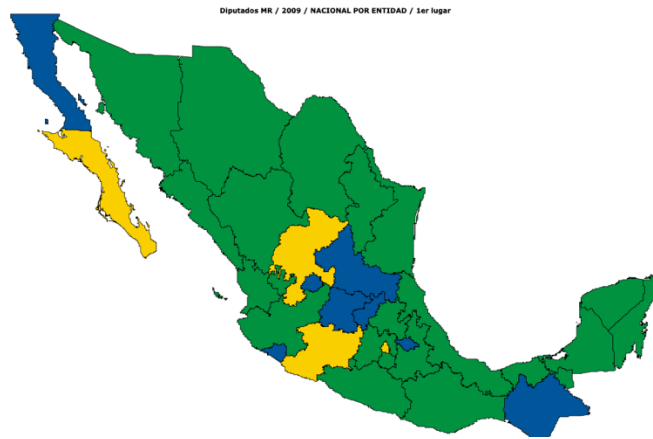
GRÁFICA 31.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO (2009)



FUENTE: Imagen extraída del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

La geografía electoral para entonces volvería a cambiar drásticamente, pues el PRI se posicionaría como primera fuerza política en 20 estados de la república mexicana, mientras que el PAN tan sólo se quedaría con 8 y el PRD con 4. Lo anterior, significaría el inminente regreso del otrora partido hegemónico a la silla presidencial en el año 2012.

**MAPA 9.
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ESTADOS (2009)**



FUENTE: Imagen tomada del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

CAPÍTULO V. EL REGRESO DEL PRI Y “EL PACTO POR MÉXICO”: EL PERÍODO DE LA RETRIBUCIÓN POLÍTICA

En este capítulo se analiza el último período proyectado en la estructura de esta investigación. Es necesario precisar que este período no contempla la totalidad del sexenio -solo el primer trienio de gobierno- en virtud de dos aspectos fundamentales: la celebración del “Pacto por México” y la última reforma política realizada a la ciudad.

Esto es así para ser consistente con la estructura de análisis que hemos seguido en el resto de trabajo circunscribiendo las diversas reformas constitucionales producidas para la ciudad en el marco de los acontecimientos históricos, las coyunturas políticas, las asignaciones presupuestales y los procesos electorales como categorías analíticas transversales.

Una vez aclarado lo anterior y partiendo del primer tema fundamental, pudimos comprobar que esta relación de poder retributiva que desembocó en la última reforma política para la ciudad, se debió a dos aspectos determinantes: el primero, -desencadenante del segundo- la salida de Andrés Manuel López Obrador del PRD, lo cual representaba la debacle perredista; y el segundo, el compromiso de facto adquirido por el entonces grupo gobernante del PRD en la ciudad para aprobar las denominadas “reformas estructurales” inscritas en el “Pacto por México” impulsado por el gobierno de Enrique Peña Nieto.

Al igual que en capítulos anteriores, derivado del análisis de las asignaciones presupuestales vías Ramo 28 y 33 para estados y municipios, pudimos dar cuenta que contrario a las demás etapas, en ésta retributiva, el poder Ejecutivo a través de la federación le otorgó recursos económicos a la ciudad sin precedentes en su historia, de los cuales incluso había sido históricamente marginado, como es el caso del Fondo de Infraestructura Social o el Fondo de Capitalidad.

Igualmente, nos remitimos al análisis de los procesos electorales de los años 2012 y 2015, con la finalidad de evidenciar cómo el factor del surgimiento de MORENA y los resultados electorales negativos del PRD en los últimos años, motivaron tanto la salida de Andrés Manuel López Obrador, como la aceptación del “Pacto por México” para posicionar al entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera de cara a los comicios electorales del 2018, lo que sin lugar a dudas contribuyó al resultado de la relación retributiva entre los grupos y por tanto, la aprobación en el 2015 de una de las reformas más importantes en la historia de la ciudad hasta ahora.

1.- La reforma constitucional de 2015, como moneda de cambio de la relación retributiva entre el PRI y el PRD

Para exponer con claridad cómo se modificaron las relaciones de poder entre los grupos políticos durante esta etapa, y lograr entender cómo se hizo posible la reforma política para la ciudad del año 2015, es preciso esbozar dos situaciones fundamentales: el regreso del PRI al poder en 2012 y la división del PRD propiciada por la separación de Andrés Manuel López Obrador para fundar un nuevo partido.

Desde las elecciones intermedias de 2009, el PRI venía avanzando electoralmente obteniendo triunfos por toda la república mexicana -ante el desmoronamiento del PAN motivado esencialmente por los malos resultados generados por la guerra contra el narcotráfico- por lo que el 2012, además de representar su regreso, lo posicionó como primera fuerza política con una importante mayoría nacional.

Así pues, luego de más de setenta años de nepotismo, corrupción y represión – entre otros muchos conceptos deleznable atribuidos al régimen priísta-, mediante una campaña política de telenovela manejada por Televisa y otros grupos empresariales, con tan solo doce años después de haber perdido el poder, el llamado partido hegemónico estaba de regreso en un contexto favorable para sus propósitos políticos. Por este hecho favorable nos referimos a los números obtenidos luego de la elección, debido a que se cambió sustancialmente la geopolítica del país y la correlación de fuerzas resultante.

Si hacemos un recuento de lo sucedido en la contienda electoral del 1º de julio de 2012, podemos mencionar que de acuerdo a los resultados oficiales emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de ganar la presidencia de la república con 19 millones 158 mil 592 votos (38.15%) de la votación final, frente a su más cercano perseguidor Andrés Manuel López Obrador, quien participaba por segunda vez en la contienda por la presidencia y obtuvo 15 millones 848 mil 827 votos (31.64%), el PRI también consiguió la mayoría en el Congreso de la Unión, es decir, tanto en la cámara de diputados y la de senadores

en sus dos principios: mayoría relativa y representación proporcional por arriba de los 15 millones de votantes. (Instituto Federal Electoral, 2020)

Asimismo, ganó casi el 50 por ciento de las gubernaturas de todo el país, triunfando en los estados de: Baja California Norte y Sur, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Nayarit, Colima, Michoacán, Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala, Campeche y Chiapas.

De igual forma, obtuvo resultados muy cerrados en 6 entidades federativas, tales como: Coahuila, San Luis Potosí, Querétaro, Jalisco, Puebla y Yucatán. Es importante señalar que, en el caso de los Congresos Locales, además de obtener mayorías en los estados ganadores, hubo pequeños márgenes de diferencia en los demás congresos de las entidades federativas restantes. (Instituto Federal Electoral, 2020)

La división del PRD y el “Pacto por México”

Ante esta nueva configuración de fuerzas políticas en donde el PRI se posicionaba como primera, seguido por el PRD y el PAN relegado y debilitado a la tercera posición, en septiembre de ese mismo año, Andrés Manuel López Obrador ante miles de simpatizantes en el zócalo capitalino, anunciaba su separación del PRD - en donde había militado durante 23 años- argumentando que lo hacía para trabajar en la formación de una nueva agrupación política de izquierda basada en el

Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), constituido años atrás. (Reyes, 2012)

No obstante, el ex dirigente del PRD, Jesús Ortega expresaba a los medios que la decisión del dos veces candidato presidencial se debía a “diferencias programáticas” con algunos grupos de su partido, incluido el suyo, el cual había coordinado al partido durante los últimos años previos a la elección constitucional. (Aristegui Noticias, 2012)

Con este reacomodo de posiciones en el tablero de la política mexicana, las relaciones de poder cambiaron drásticamente en su interacción, debido a una alianza de *facto* entre los grupos vigentes de poder, la dinámica imperante ahora sería de tipo retributiva, es decir, con alguna ganancia política de antemano. La acción más representativa de este nuevo orden, la podemos verificar con el denominado “Pacto por México”.

Tan sólo un día después de la toma de protesta como presidente de la república, Enrique Peña Nieto anunciaba ante los medios de comunicación que se dieron cita en el Castillo de Chapultepec, un acuerdo político nacional de alto alcance firmado en consenso por los líderes de las tres principales fuerzas políticas del país: por el PAN, Gustavo Madero, por el PRI la dirigente interina Cristina Díaz y por el PRD, Jesús Zambrano.

Sin precedentes en la historia del México contemporáneo, los tres principales partidos políticos del país, opositores en sus orígenes y estatutos, pactaban unir sus esfuerzos -mediante 95 compromisos de diversas materias- para buscar solución a los problemas más importantes que aquejaban al país. (Excélsior, 2012)

En tan sólo 20 meses de iniciado el nuevo gobierno un paquete de 11 “reformas estructurales”, fue aprobado por el Congreso de la Unión. Las reformas abarcaron las siguientes materias: de competencia económica, de telecomunicaciones y radiodifusión, hacendaria, financiera, política-electoral, de transparencia, para una nueva ley de amparo, para generar un Código Nacional de Procedimientos Penales y dos de las más importantes por sus implicaciones económicas y políticas, la educativa y la energética. (Gobierno de México, 2014)

En este contexto se inscribe la reforma política de 2015 para la ciudad, que se puede interpretar como una retribución a favor del mermado grupo perredista que aún ocupaba el poder político de la ciudad. Además de buscar su afianzamiento en el poder de la capital, ante la amenaza del incipiente Movimiento de Regeneración Nacional, el PRD buscaba empoderar y proyectar la imagen del entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, de cara a las elecciones presidenciales de 2018.

Reforma constitucional de 2015

El 10 de diciembre de 2015, trece años después del fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca de la controversia constitucional interpuesta por la

entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal contra el dictamen emitido por el Senado de la república (que describimos en el capítulo anterior de este trabajo), el Congreso de la Unión retomó la misma propuesta. Así, tras cuatro horas de discusión y debate con 74 votos a favor, 20 en contra y una abstención de los cambios emitidos por la Cámara de Diputados, el Senado aprobaría el dictamen constitucional por el que se modificarían diversos artículos de nuestra Constitución política, entre los que destacan el 44, 116, 122 y 135 para –entre otras cosas- dar un nuevo nombre a la capital del país, que a partir de entonces se denomina Ciudad de México, y dotarla con autonomía de gestión, contar con su propia Constitución y cambiar la figura de las delegaciones por demarcaciones territoriales.

Si bien es cierto, que la reforma modificó algunas de las propuestas más elementales perseguidas durante varios años -como lo fue la generación de una Constitución política propia-, también consolidó aún más la autonomía que ya poseía, sobretudo aquella que le permite mayor independencia respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo federales. No obstante, aún quedaron algunos temas pendientes en el tintero, uno de los más importantes el fiscal y su respectiva descentralización, tanto interior, como exterior.

Así, podemos exponer que uno de los ejes principales de las modificaciones, fue el relacionado con las realizadas al artículo 122 constitucional, las cuales se enfocaron principalmente en quitar las limitantes fundamentales que durante años ciñeron a las facultades de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de

México. Nos referimos a la derogación de las facultades del Congreso de la Unión y del poder Ejecutivo que antes se expresaban en este artículo.

En el texto anterior, en el inciso “A” se encontraban las facultades que poseía el Congreso de la Unión sobre el entonces Distrito Federal, las cuales se expresaban así:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución. (Estatuto, 1994)

De estas cinco facultades, se sostuvieron cuatro y se derogó una, la cual permitió que se erigiera un congreso constituyente con motivo de la creación de la Constitución de la Ciudad de México, situación que abonó en la consolidación de la autonomía otorgada a la ciudad, sobretodo en materia política y administrativa.

No obstante, como ha sido a lo largo de las diversas reformas que ha sufrido la ciudad, este ejercicio autónomo lo fue de afuera hacia adentro, es decir en el interior de su régimen, pues en cada avance existe un candado establecido para mantener un control de la misma.

Un ejemplo de ello, es el hecho de que se mantuvo la facultad del Congreso de la Unión -artículo 73, fracción VIII, numeral 3- para legislar en materia de deuda pública, situación que le hace conservar el control presupuestal sobre la ciudad. En contraste, en las otras entidades federativas es el congreso local, a petición del gobernador, la instancia facultada para aprobar los montos de endeudamiento público. Este control presupuestario quedó establecido claramente en el apartado “B”, párrafo cuarto del artículo 122 constitucional:

La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.

Se debe señalar que este cambio no es tan sustancial como parece, lo que significa es que el jefe de gobierno ya no pondrá a consideración del presidente su propuesta de endeudamiento, para que éste a su vez la someta –en caso de aprobarse en una primera instancia- al Congreso de la Unión, mediante su Secretaría de Hacienda. Sin embargo, será el Congreso quien finalmente determine dicho monto desde su propia perspectiva particular. Ello significa que se omite el paso de triangular la propuesta de la capacidad de endeudamiento, pero se mantiene el control presupuestal al establecerlo bajo los criterios del Congreso de la Unión.

Otra disposición donde se mantiene la condición de sometimiento y limitación de la ciudad respecto a la federación, por la circunstancia de ser residente de los poderes de la Unión, se encuentra en el artículo 122, apartado B, párrafo tercero, al disponer lo siguiente:

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la

Ciudad de México en virtud de su carácter de capital de los estados unidos mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los poderes de la Unión.

En lo que concierne a las facultades del presidente de la República, se generaron cambios más importantes. Antes de la reforma se estipulaba dentro del Estatuto de Gobierno, en su inciso “B” de la siguiente forma:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

De estas cinco facultades otorgadas al presidente de la República sobre la Ciudad de México, se suprimieron tres: la fracción II, que es de especial relevancia pues ya no puede proponerle al Senado la sustitución, en caso de remoción, del jefe de gobierno, esto no solo termina con la línea vertical jerárquica que tenía el presidente con relación al representante del Ejecutivo local -la cual era entendida dentro del contexto de los mecanismos de control implantados por el régimen político, como consecuencia de los cambios sociales producidos en la ciudad a finales del siglo pasado- sino que consolida los derechos políticos de los capitalinos no sólo al elegir a la cabeza del poder Ejecutivo local, sino que impide que otro poder modifique esa decisión mediante deliberación propia o por consigna política.

El mismo caso es para la fracción I, cuya supresión sigue en el mismo tenor de evitar las intromisiones externas en el derecho que tienen los ciudadanos representados en sus legisladores para la formulación de leyes necesarias que permitan regular y resolver determinada problemática.

Otro candado que mantenía el presidente de la república con relación a las facultades del jefe de gobierno era el de la seguridad pública. En la anterior versión del texto constitucional al presidente le correspondía el mando de la fuerza pública y la designación del servidor público que la ostentaría a propuesta del jefe de gobierno, no obstante, ahora en el apartado B, párrafo quinto, del artículo 122 constitucional, se le confiere el mando y designación del titular de las instituciones de seguridad pública, al tenor de lo siguiente:

Corresponde al jefe de gobierno de la ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

Se concede el ejercicio del mando y asignación del encargado de la fuerza pública en la ciudad. Sin embargo, sigue permaneciendo la facultad del poder Ejecutivo federal de remover a dicho mando por circunstancias graves; es notable el contraste con las demás entidades federativas donde el presidente de la república no cuenta con esa atribución.

Otro de los puntos destacados de la reforma constitucional relativa a este artículo, es la que concierne al poder legislativo estatal, debido a que no sólo cambió su

nombre, ya que de ser nombrada “Asamblea Legislativa”, ahora se le llama “Congreso de la Ciudad de México”. Este cambio implica equipararla a los congresos locales de las demás entidades federativas, pues sus facultades ya no están prescritas y delimitadas dentro de la propia Carta Magna, sino que ahora se rigen directamente por la Constitución de la ciudad.

Otro aspecto que abonó a la autonomía y fortaleza del poder legislativo local, es la facultad que se le confirió al Congreso de la Ciudad de México para participar en el constituyente permanente, en igualdad de condiciones con las otras entidades federativas; ello signifique que el Congreso local votará cualquier reforma y/o adición a nuestra Carta Magna una vez realizado lo propio por el Congreso de la Unión. La Asamblea Legislativa de Distrito Federal nunca tuvo esta facultad que ahora se reconoce a la Ciudad de México en el artículo 135 constitucional:

ARTICULO 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.

Entrando un poco en materia sobre la composición de la legislatura con referencia a los partidos políticos que han de participar para ocupar escaños, se homologó al mismo esquema plural que es mandatorio a todos los estados, pues se estableció tal cual se explica en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero:

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no

se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

Algo que cambió con esta reforma, es la duración en el cargo por cada diputado, debido a que la anterior legislación establecía que habrían de elegirse cada tres años, no permitiendo su reelección por períodos consecutivos, es decir, quien ejercía su encargo durante los tres años, no podía postularse para el mismo escaño por los siguientes tres, solo hasta pasado un trienio.

Con la modificación que se hizo ya se pueden elegir hasta por cuatro períodos consecutivos, lo que significa que pueden mantenerse en el cargo por doce años, cuestión que sin duda atenta contra el principio constitucional de no reelección e implica la posibilidad de generar una hegemonía política.

Ahora bien, otro de los ejes fundamentales de esta reforma son las modificaciones al poder Ejecutivo, específicamente en el avance de la democratización de los órganos más importantes del gobierno en la ciudad. Estamos hablando de las delegaciones político-administrativas. Por inicio de cuentas, se destaca el hecho de que se puede subdividir en más fracciones el número de demarcaciones territoriales actualmente existente, como lo menciona la fracción VI, del apartado A, del artículo 122:

La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de

sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

Lo anterior, puede traducirse en dos aspectos importantes: el primero, aludiría a una acción de simplificación administrativa en donde al dividir territorios como los de las delegaciones Gustavo A. Madero e Iztapalapa hasta en tres fracciones, podría facilitar la gestión eficiente de los recursos, así como un mejor control y respuesta de las demandas ciudadanas. Pero el otro aspecto es el propiamente político –el cual consideramos es la implicación más importante que podría tener esta reforma- pues al subdividir delegaciones que concentran demográficamente una buena porción del electorado, se diversifican riesgos por parte del partido en el poder de la ciudad, con el fin de que ante el panorama adverso que se suscita las pérdidas sean parciales y no totales.

Ahora bien, abundemos en una línea plasmada en nuestra Constitución, la cual contradice la noción de “autonomía” reconocida a la Ciudad de México en esta reforma y refuerza nuestros argumentos que señalan la condición convenientemente *sui generis* que mantiene desde anteriores cambios. Esta disposición se encuentra en el artículo 122, apartado A, fracción V, párrafo primero:

La Administración pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos.

La sola referencia a la palabra “centralizada” se opone rotundamente a la idea de un ejercicio autónomo de la acción administrativa-presupuestaria por parte del

actuar de la administración pública. A esto nos referimos, con los temas que aún hace falta abundar en mayores modificaciones, pues con esto se mantiene el mismo estado de las cosas tal cual se encontraban desde años atrás, es decir, el área central del gobierno de la ciudad mantiene bajo su poder la facultad conferida en el manejo de la fuerza policiaca, el control y distribución presupuestal, la recaudación fiscal, lo cual representa un control jerárquico absoluto y dependiente del gobierno central.

Así se expresa en la misma porción constitucional, pero en el párrafo sexto:

Corresponde al jefe de gobierno de la Ciudad de México proponer al poder legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Si tomamos en cuenta, una vez más la comparación entre los demás estados de la república frente a este esquema, podemos evidenciar que en ellos la figura del gobernador no tiene –por lo menos legalmente- esa jerarquía y centralización a la cual se encuentren supeditadas las cabeceras municipales. El mismo caso es cuando lo decimos en términos presupuestales y fiscales pues no existe una centralización absoluta de los recursos, por el contrario, es cada gobierno municipal en función de la autonomía que les confiere la Constitución quien ejerce la potestad de realizar o fijar los valores de recaudación que mejor considere en función de los recursos, actividades y necesidades inherentes a su territorio y población, razón que le permite total autosuficiencia presupuestal y recaudatoria en temas torales -

como el cobro de agua, predio, derechos, entre otros- fundamentales para el fortalecimiento de la hacienda local y su desempeño en el gasto público.

La misma circunstancia se da en lo relativo a la producción de leyes orientadas en el contexto social de usos y costumbres que requiera la población del municipio para mejorar su calidad de vida, o bien, hacer frente a problemáticas que la aquejen. Así pues, esta configuración centralizadora representa una medida de control político y económico por parte de quien se ostente en encabezar el poder central del gobierno de la ciudad como se ha venido haciendo sobre las delegaciones durante los últimos veinte años.

Sin embargo, no todas fueron malas noticias, pues pese a la dinámica ya descrita de “apertura” y “candado” -que para las delegaciones no fue la excepción- se obtuvo un avance importante en la democratización y equilibrio de pesos y contrapesos dentro de la estructura orgánica que se conforma a partir de esta reforma a las ahora denominadas “demarcaciones territoriales” encabezadas por una “alcaldía” quien suplió a la figura del “jefe delegacional”, las cuales poseen un diseño orientado a la representación y participación ciudadana activa en la toma de decisiones dentro del ejercicio de poder.

Así lo expresa el inciso a), de la fracción VI, del apartado A en el multicitado artículo 122:

Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un período de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se

elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

Como ya lo hemos asentado, con esta modificación se democratizó el régimen del ejercicio del gobierno por parte de las alcaldías, pues recordemos que anteriormente el jefe delegacional no contaba con ningún contrapeso real que se opusiera o interfiera en el control y decisión de las acciones políticas, sociales y presupuestales de la demarcación. Además, es relevante destacar la forma en como se diseñó la integración de los denominados “concejales” -similares al cabildo municipal-, pues con ellos se aseguró un sistema plural e incluyente para las fuerzas políticas minoritarias o actores ciudadanos independientes.

Otro tema importante de la reforma, se encuentra en el inciso c), párrafo segundo de la misma fracción, que a la letra dice:

Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.” (Const., 1917, art. 122)

Esta facultad atribuida al concejo es por demás importante, ya que con esto posibilita su participación en materia de aprobación del presupuesto de egresos de

la alcaldía, debido a que no sólo interfiere en la toma de decisiones o evalúa el desempeño de la administración, sino que también tendrá la atribución de aprobar los montos mediante los cuales se distribuye y ejerce el gasto público en la demarcación, descartando la posibilidad de que ésta se realice de forma discrecional u opaca.

Otro tema fundamental que ya hemos comentado, el cual lamentablemente no se consolidó en la generación de la Constitución política de la ciudad, es el tema de la descentralización fiscal y la forma de distribución del presupuesto. Pese a que con la reforma, el texto constitucional dejó latente la posibilidad de abundar más profundamente en los temas fiscales y presupuestales. En efecto, la reforma abrió la puerta para cambiar el mecanismo que ha regido durante años conforme al cual la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México fija la fórmula y porcentajes que han de corresponderle a cada alcaldía, lo cual se presta a manejos discrecionales y de conveniencia política. Sin embargo, no se logró avanzar en la creación de una Ley de Coordinación Fiscal local en donde se homologuen los porcentajes definidos en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, con relación tanto a los ingresos locales, como a los obtenidos por medio del Ramo 28 y Ramo 33 que son de origen federal, lo cual contribuya a una mayor transparencia y equidad en la distribución de los ingresos que han de obtener cada demarcación territorial.

Una vez analizadas las características sustanciales de esta reforma, podemos concluir que se dio un paso importante en los mecanismos políticos y administrativos de la ciudad, así como en la transición democrática de su

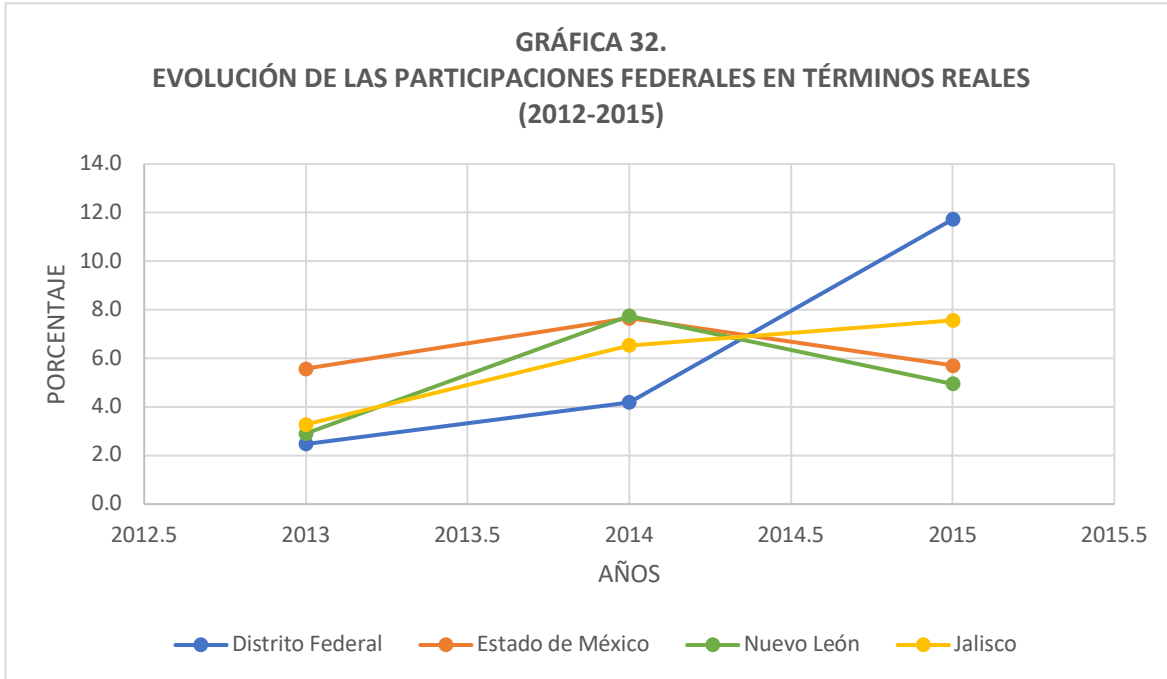
composición interna -sobre todo en el tema de las alcaldías-, sin embargo, quedó a deber en cuestiones fundamentales necesarias que nos permitan cambiar la condición de ciudadanos de segunda y lograr obtener así, paridad en el ejercicio pleno de derechos primordiales, autonomía política y presupuestal real semejantes a la de los habitantes de los diferentes estados que componen a la República.

De esta manera podemos argumentar que si bien con avances importantes, la ciudad mantuvo la condición *sui generis* que la caracteriza desde antes de las reformas analizadas en este trabajo. Así, con los mismos términos de “concesión” y “candado” que han caracterizado a sus versiones anteriores, pues mientras se vislumbra un avance en el escaño de su forma jurídica existe el imperioso propósito de elevar aún más las condiciones jurídicas que permitan igualarse con la de los demás estados, tanto para ser un miembro más dentro del pacto de la Unión, como para hacer constituir su régimen municipal.

2.- El resultado del ejercicio retributivo del poder en el presupuesto federal (inclusión del FAIS, FISE, FISMDF y el Fondo de Capitalidad)

La alianza de facto constituida entre el PRI y el PRD en el denominado “Pacto por México”, rendiría sus frutos casi de manera inmediata. Ejemplo de esto lo podemos observar con la favorable tendencia en los ingresos de la ciudad por concepto de participaciones federales, los cuales -por fin- se incrementaron por encima de los demás estados, incluido el Estado de México, tal y como lo muestra la gráfica siguiente:

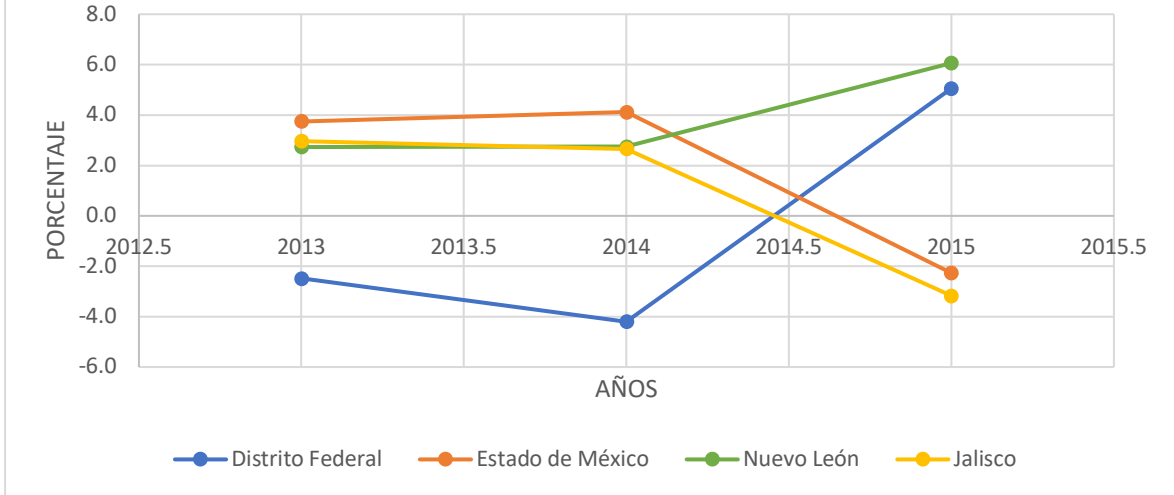
GRÁFICA 32.
EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN TÉRMINOS REALES
(2012-2015)



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

El mismo panorama, se presenta en la evolución de las aportaciones federales, ya que se puede observar un cambio notorio en la tendencia del crecimiento de la ciudad respecto años anteriores. Como se muestra a continuación, el incremento surge a partir del 2014 -año previo al de la reforma-, pues también, por primera vez, superó el crecimiento de sus aportaciones por encima del de las demás entidades federativas que hemos comparado.

GRÁFICA 33.
EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES FEDERALES EN TÉRMINOS REALES
DURANTE LA PRIMERA PARTE DEL SEGUNDO PERÍODO PRIISTA DE 2013 AL
2015.



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

Lo anterior, se debió a que el Congreso de la Unión aprobó la inclusión de la ciudad para recibir el FAIS, FISE y FISMDF -el cual abordaremos más adelante- como inercia de la moneda de cambio recibida por la celebración del “Pacto por México” cuyo acontecimiento político ya hemos abundado. Con estas circunstancias podemos evidenciar que existe correspondencia directa entre el tipo de relación de poder que imperaba en cada etapa que hemos señalado y el comportamiento de la designación de recursos provenientes de la federación aprobadas a través del Congreso de la Unión.

La inclusión de la ciudad en el FAIS, FISE y FISMDF

Por la misma circunstancia que el FAEB y el FONE, la Ciudad de México quedó excluida de uno de los fondos más importantes del Ramo 33: el Fondo de

Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del cual se deriva el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE) y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

La relevancia de este fondo radica en el hecho de que está destinado al bienestar social en general que contribuya a disminuir el rezago social en localidades con alto o muy alto nivel de pobreza en sus diferentes dimensiones: educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios básicos. He aquí la cuestión de que una de sus vertientes esta orientada al fortalecimiento del gasto municipal, como es el caso del FISMDF.

Como hemos comentado, la ciudad no participaba en la designación de estos recursos federales desde que se originó este esquema de distribución en 1998, por su condición jurídica, como se muestra a continuación:

**CUADRO 4.
EVOLUCIÓN DEL FAIS (1998-2016)**

Año	Distrito Federal	Estado de México	Nuevo León	Jalisco
1998	-	678.0	217.0	389.0
1999	-	1,024.0	251.0	539.0
2000	-	1,279.0	252.0	634.0
2001	-	1,525.0	300.0	756.0
2002	-	1,780.1	208.7	695.2
2003	-	1,853.6	216.3	716.1
2004	-	1,937.4	226.4	752.0

2005	-	2,195.2	256.6	852.1
2006	-	2,342.0	274.0	911.0
2007	-	2,633.2	307.6	1,020.7
2008	-	3,175.6	370.7	1,227.6
2009	-	3,328.0	388.0	1,281.5
2010	-	3,484.9	405.9	1,335.3
2011	-	3,887.5	453.0	1,494.6
2012	-	3,170.8	572.7	1,168.9
2013	-	3,462.9	616.8	1,270.7
2014	766.8	3,749.1	666.5	1,413.7
2015	778.2	3,789.9	673.6	1,434.1
2016	820.2	4,099.8	723.8	1,473.3

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

Ahora mostraremos el relativo al FISE, el cual es una vertiente del FAIS:

**CUADRO 5.
EVOLUCIÓN DEL FISE (1998-2016)**

Año	Distrito Federal	Estado de México	Nuevo León	Jalisco
1998	-	82.2	26.3	47.1
1999	-	135.1	26.6	67.0
2000	-	155.0	30.5	76.8
2001	-	184.8	36.4	91.6
2002	-	215.7	25.3	84.3
2003	-	224.6	26.2	86.7
2004	-	234.8	27.4	91.1
2005	-	266.1	31.1	103.3
2006	-	284.0	33.0	110.0
2007	-	319.1	37.3	123.7
2008	-	384.9	44.9	148.8
2009	-	403.4	47.0	155.3
2010	-	422.4	49.2	161.8

2011	-	471.2	54.9	181.1
2012	-	384.3	69.4	141.7
2013	-	419.7	74.8	154.0
2014	92.9	454.4	80.8	171.4
2015	94.3	459.4	81.7	173.8
2016	99.4	497.0	87.7	178.6

FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

Y por último el FISMDF:

**CUADRO 6.
EVOLUCIÓN DEL FISMDF (1998-2016)**

Entidad	Distrito Federal	Estado de México	Nuevo León	Jalisco
1998	-	595.8	190.7	341.9
1999	-	888.8	224.0	471.6
2000	-	1,124.0	221.5	557.2
2001	-	1,340.2	263.6	664.4
2002	-	1,564.4	183.5	611.0
2003	-	1,628.9	190.0	629.3
2004	-	1,702.6	199.0	660.9
2005	-	1,929.1	225.5	748.8
2006	-	2,058.0	241.0	800.0
2007	-	2,314.1	270.4	897.0
2008	-	2,790.7	325.7	1,078.8
2009	-	2,924.6	341.0	1,126.2
2010	-	3,062.5	356.7	1,173.4
2011	-	3,416.3	398.1	1,313.5
2012	-	2,786.5	503.3	1,027.3
2013	-	3,043.2	542.1	1,116.7
2014	673.8	3,294.6	585.7	1,242.3
2015	683.8	3,330.5	592.0	1,260.2
2016	720.8	3,602.8	636.0	1,294.7

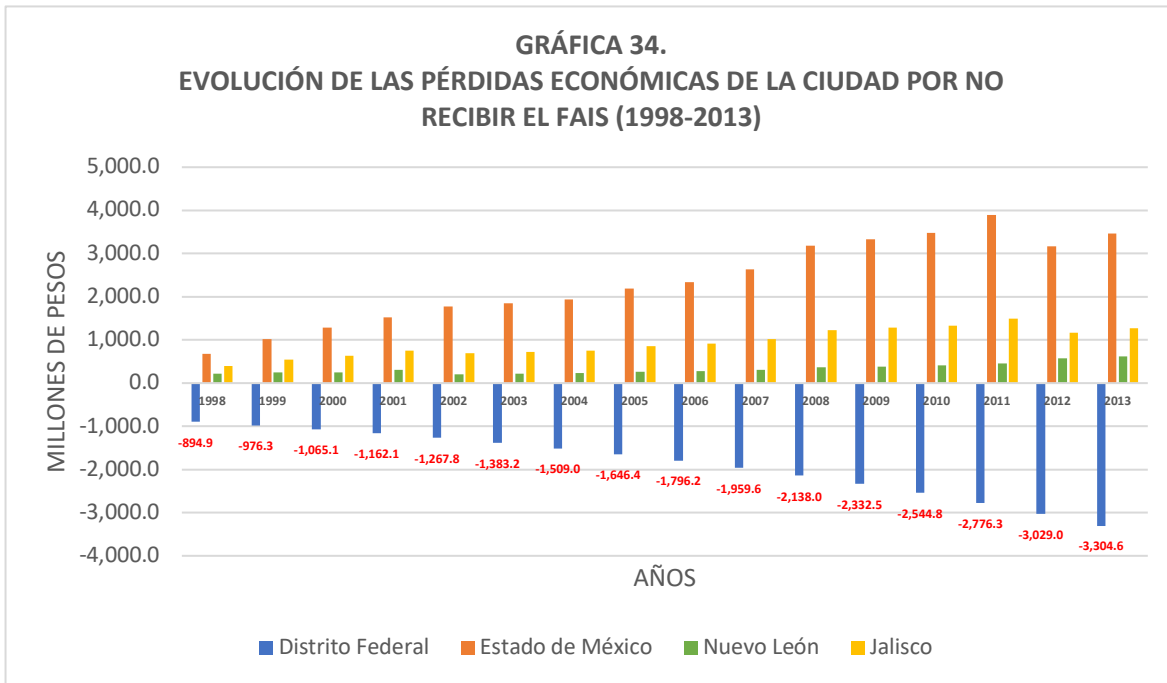
FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

Como se puede hacer notar mediante los cuadros anteriores, fue a partir del 2014 - como ya habíamos adelantado- que mediante una propuesta de reforma emitida por la Jefatura de Gobierno del entonces Distrito Federal, encabezada por Miguel Ángel Mancera, a la Cámara de Diputados, solicitaba integrar a la capital del país en las designaciones correspondientes a este fondo, situación que fue concedida y aprobada, por lo que a partir de entonces y hasta la fecha la ciudad recibe estos ingresos.

Recordemos que durante este período la relación de poder entre el PRI y el PRD era de tipo retributivo, el cual estaba plasmado mediante el acuerdo político denominado el “Pacto por México”. Además, de la reforma política de la ciudad que ya hemos abundado, esta aportación fue parte de la misma moneda de cambio que recibió el grupo político de la capital por su apoyo en la aprobación de las llamadas “reformas estructurales”, por lo que una vez más evidenciamos y corroboramos la estrecha relación poder-presupuesto que existió durante estos años como factor determinante para no cambiar la condición jurídica de la ciudad.

La consecuencia de esta omisión, dejó pérdidas económicas para la ciudad por un monto aproximado de 29 mil 785.6 millones de pesos por la ausencia del FAIS; 3

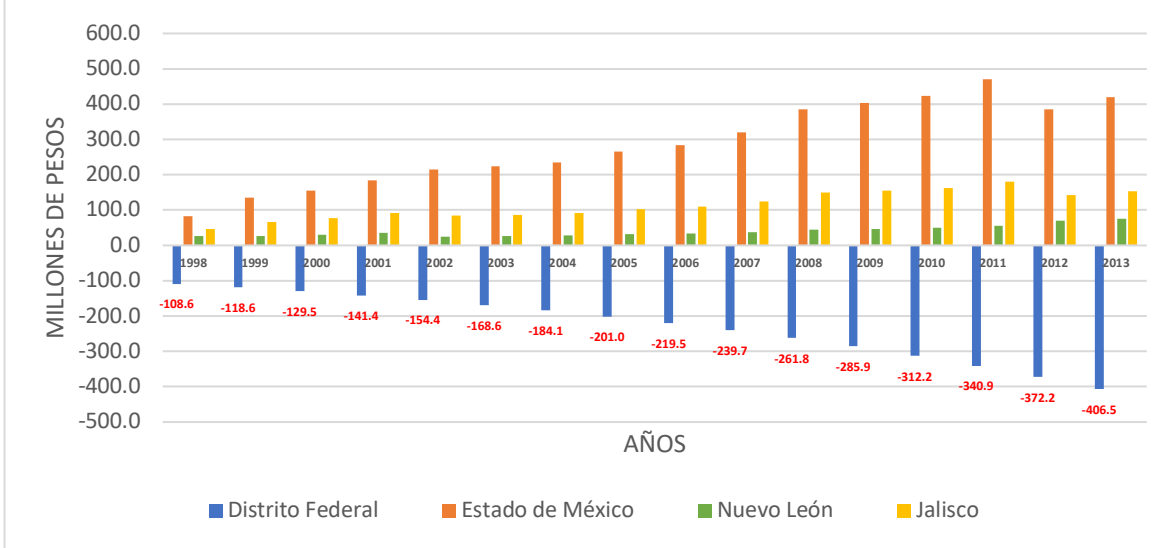
mil 644.7 millones de pesos del FISE y 26 mil 175.2 millones de pesos del FISMDF, para sumar un gran total de 59 mil 605.5 millones de pesos.⁶



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

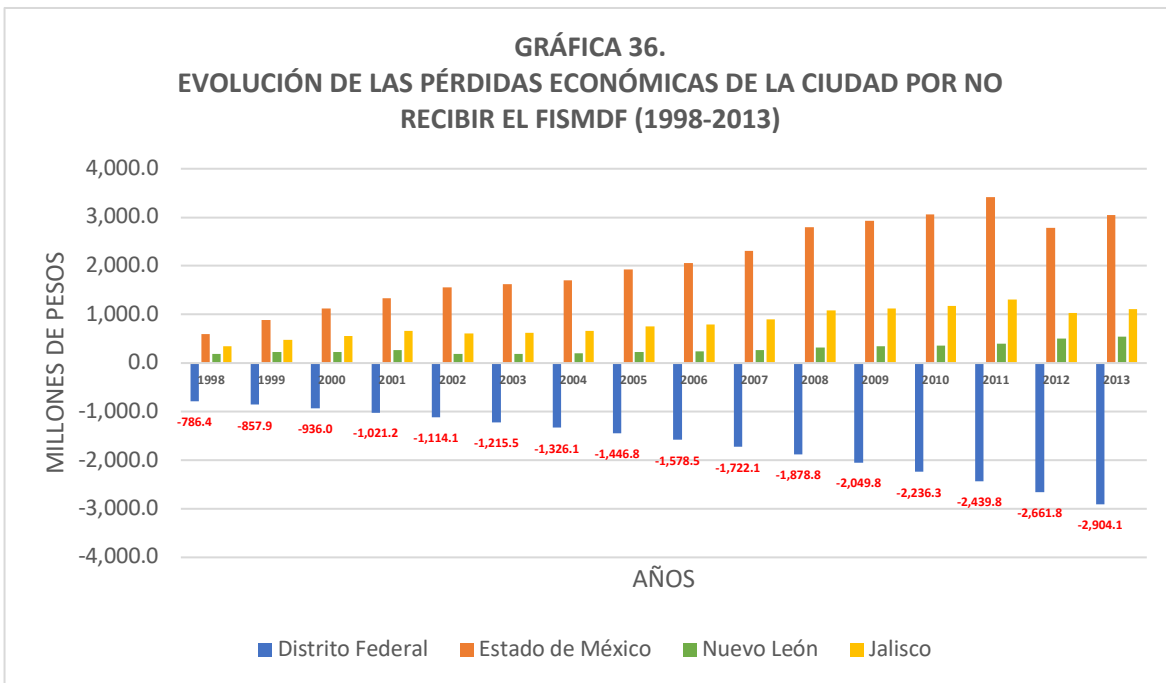
⁶ El cálculo del FAIS y FISMDF se realizó de acuerdo al promedio del crecimiento nominal anual de los tres estados durante el período de 1998 al 2016, cuyo valor fue de 9.1 por ciento. El del FISE, fue mediante la misma metodología, no obstante, el promedio fue de 9.2 por ciento.

GRÁFICA 35.
EVOLUCIÓN DE LAS PÉRDIDAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD POR NO RECIBIR EL FISE (1998-2013)



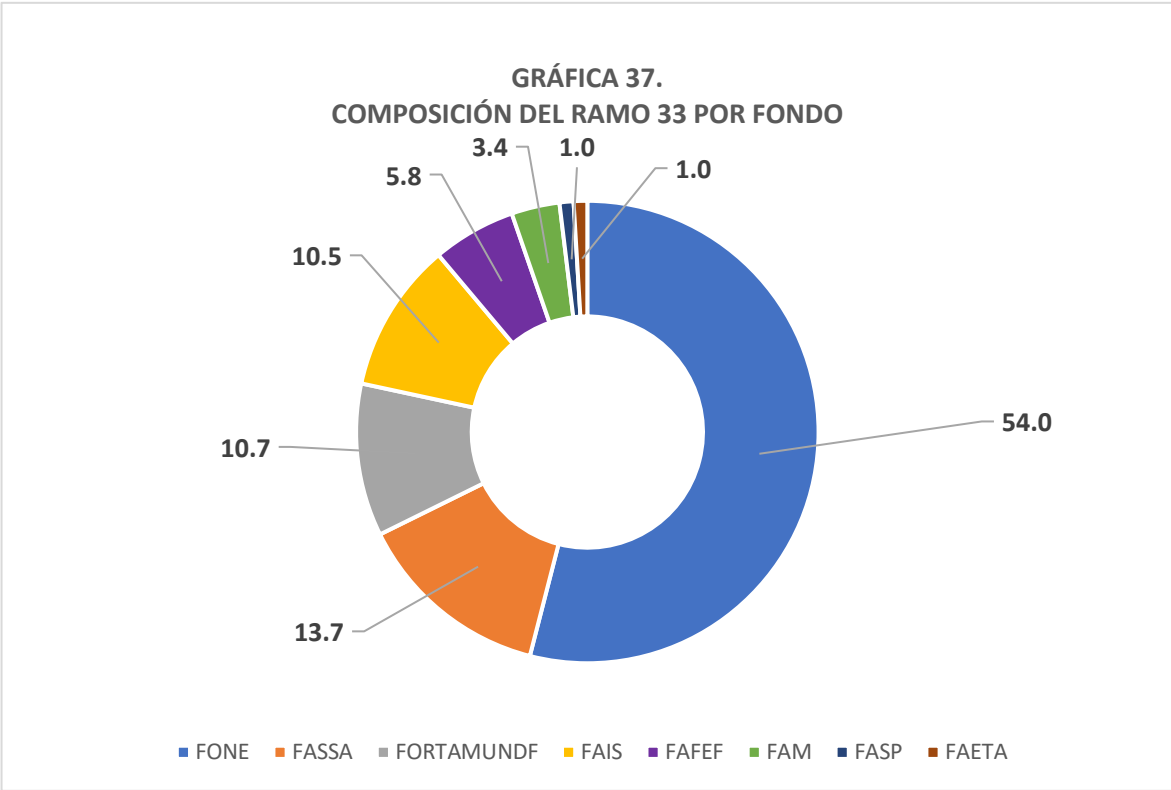
FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

GRÁFICA 36.
EVOLUCIÓN DE LAS PÉRDIDAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD POR NO RECIBIR EL FISMD (1998-2013)



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

Para dimensionar aún más las consecuencias que ha dejado la omisión de estas aportaciones, es necesario acotar la importancia del FAIS y el FONE en la conformación del total de los recursos destinados al Ramo 33, ya que el primero, representa el 10.5 por ciento del total -el cuarto en importancia-; y el segundo, el 54.0 por ciento, lo que significa que es el fondo más preponderante de los ocho que lo conforman.



FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018

De acuerdo a lo anterior, podemos reflexionar que durante todos estos años la ciudad ha sufrido la exclusión del 64.5 por ciento de la fuente de recursos federales más importantes que reciben los estados y municipios del país, los cuales son

destinados a sectores sociales de alta prioridad, como lo son el combate a la pobreza y el rezago educativo.

La paradójica adhesión al Fondo de Capitalidad

En sentido contrario a todas las justificaciones que se habían esgrimido para que la Ciudad de México se mantuviera excluida de algunos recursos de origen federal, el 14 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación los “Lineamientos de Operación del Fondo de Capitalidad” que operarían -desde entonces- en favor de la ciudad “en consideración a su condición de sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Lineamientos, 2014)

La singularidad de la consideración citada es muy relevante y paradójica: la razón por la que la ciudad fue relegada por tantos años, ahora resulto ser la misma por la que la incluyeron, como si ello hubiera sido un acto de justicia. Sin embargo, en tanto que aún no entraba en vigor la reforma política del año siguiente, este reconocimiento se debe entender en el contexto de la multicitada relación de retribución que imperaba en las relaciones de poder entre los grupos en ese momento.

Si bien es cierto que este fondo no está considerado dentro de las asignaciones presupuestales de los Ramos 28 y 33, decidimos no pasarlo por alto, sino ponerlo como ejemplo para reforzar lo que señalamos en nuestra hipótesis.

Así, el Fondo de Capitalidad sería aprobado en el Decreto de Presupuesto de Egresos para la Federación de ese año, cuya correspondencia pertenece al Ramo general 23 de “Provisiones Salariales y Económicas”, para lo cual la ciudad recibiría un monto de 3 mil millones de pesos orientados a infraestructura en general, en materia de procuración de justicia, protección civil, vial primaria, cultural, turística, de transporte público y vigilancia. (Lineamientos, 2014)

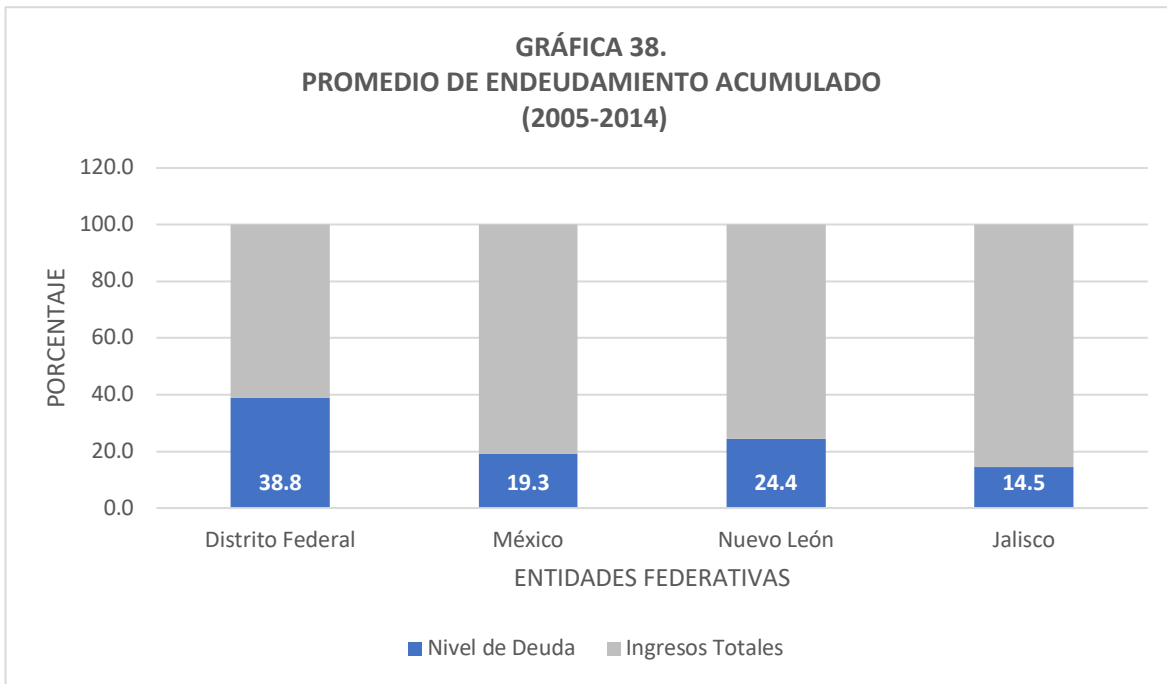
Tal fue el Fondo de Capitalidad producto de un acuerdo político, que se otorgó por última vez en el año 2018⁷, es decir, el último año de gobierno de Enrique Peña Nieto.

El incremento de la deuda como consecuencia de los efectos de las relaciones de poder

La circunstancia de privar a la ciudad de la participación de estos recursos trajo como consecuencia el incremento de su deuda, lo que repercute en la dificultad de su capacidad financiera -y la de las alcaldías- para afrontar y solventar las diversas problemáticas que le aquejan, lo cual impacta directamente en el desarrollo económico y bienestar social de sus habitantes.

⁷ El monto aprobado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, fue de 2 mil 500 millones de pesos.

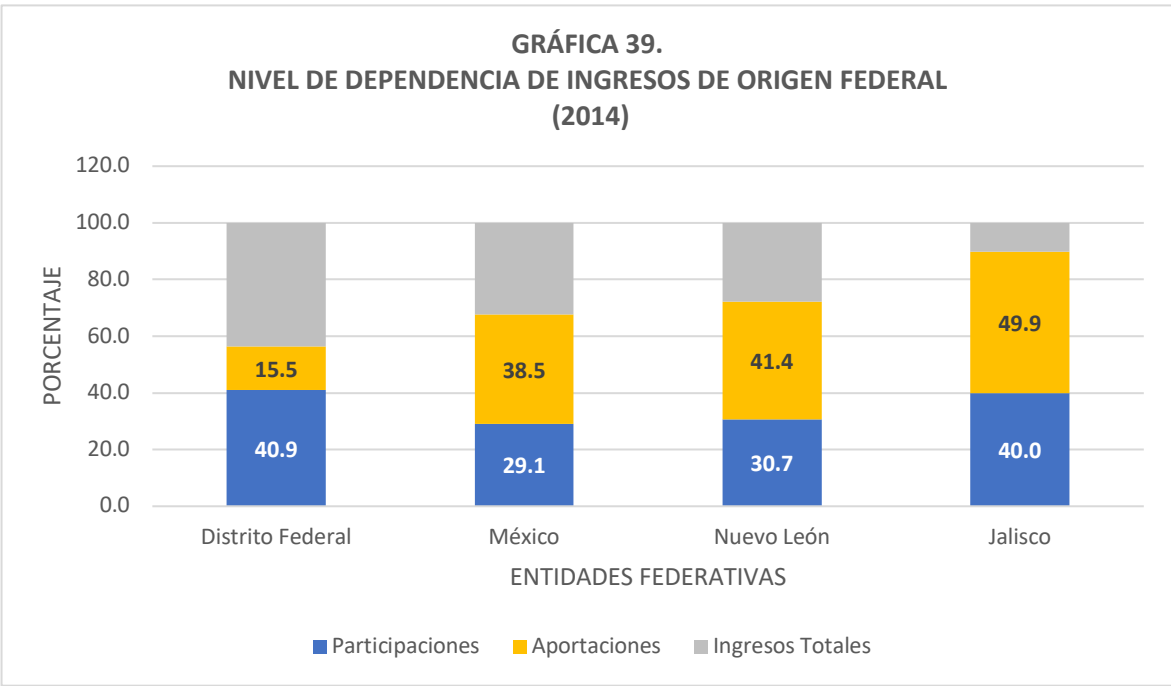
Ejemplo de ello es la Ciudad de México, en donde el descenso de las participaciones dio lugar a la contratación de una mayor deuda para compensar esta falta de recursos, colocando a esta entidad en una situación de clara desventaja para el financiamiento de sus labores de desarrollo económico y social en relación a otras entidades del país. (Chiguil, 2014, p. 89)



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

La gráfica anterior muestra claramente la correlación que existe entre transferencias y deuda: a menor recepción de transferencias federales, mayor endeudamiento. Como se puede apreciar, el porcentaje de deuda de la ciudad se ha mantenido estable en un promedio de 38.8 por ciento durante 9 años, lo que quiere decir que más de una tercera parte de sus ingresos totales se encuentra comprometida de antemano.

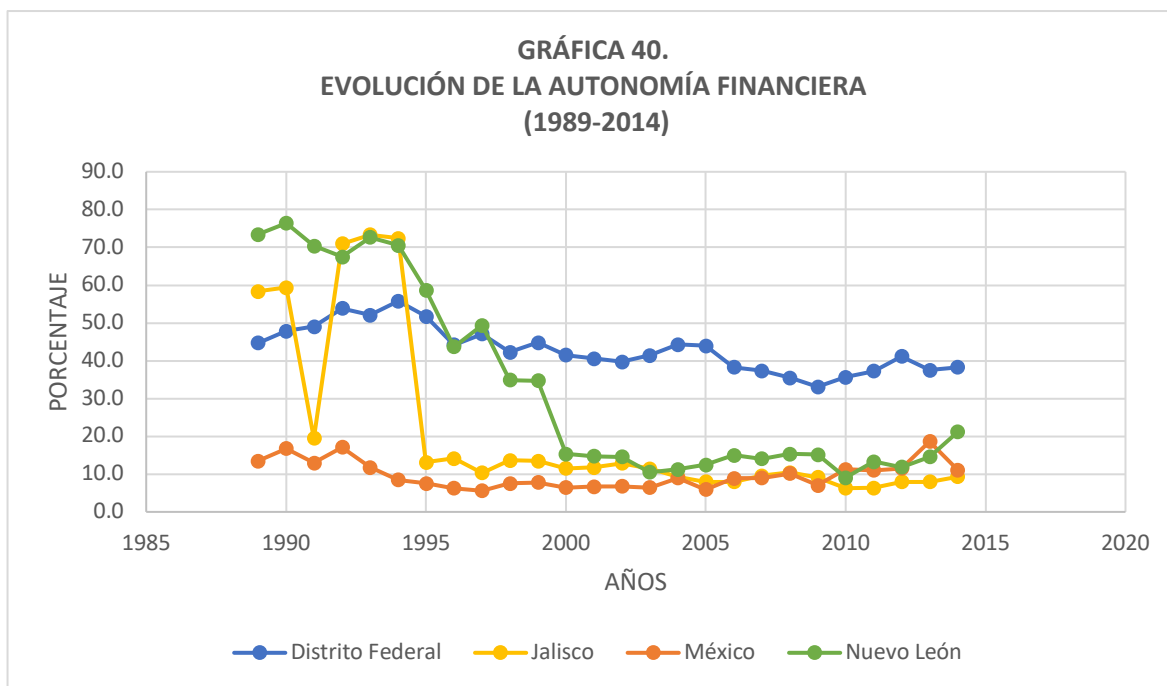
La gran diferencia la podemos observar con respecto a los demás estados, sobretodo el Estado de México y Jalisco, debido a que muestran un porcentaje doblemente menor que el promedio de deuda de la capital. Y esto se debe a que estas entidades mantienen una importante dependencia de los ingresos de origen federal por su asignación notablemente sostenida e ininterrumpida, sin mencionar que el Estado de México y Jalisco son dos de las entidades con mayor número de electores en lista nominal del país.



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

Por último, para terminar de redondear esta relación, es necesario mostrar la evolución que han tenido las entidades objeto de este trabajo de su autonomía financiera. En la siguiente gráfica, podemos verificar cómo se mantiene estable la tendencia de la ciudad a lo largo de 26 años (43 por ciento en 2014, la más alta de

todas las entidades federativas) distinta situación demuestra Nuevo León y Jalisco, quienes paulatinamente van decreciendo hasta tener una tendencia fuertemente dependiente. Semejante situación muestra el Estado de México, quien desde el principio de la línea evolutiva se denota dependiente de los ingresos federales.

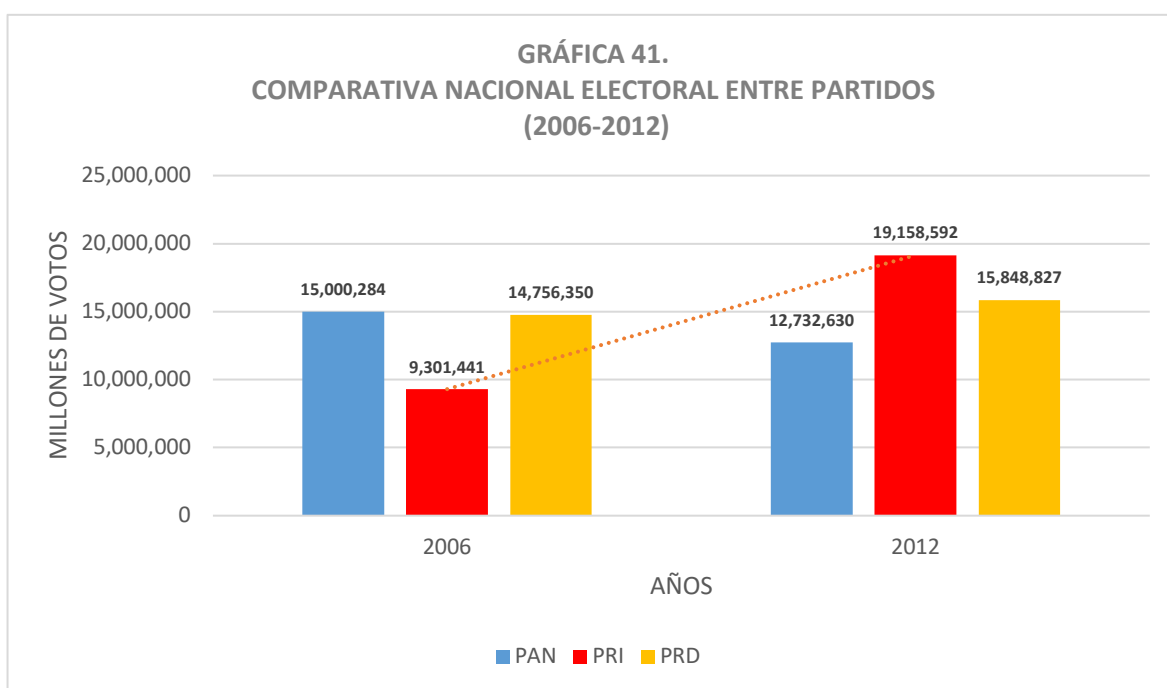


FUENTE: Elaboración propia con base en los datos publicados en el sitio oficial del INAFED

3.- La motivación de la relación retributiva: la división del PRD y el surgimiento de MORENA

Conforme el gobierno del entonces presidente Felipe Calderón se fue desgastando, en gran medida por los altos índices de violencia registrados en el país durante su sexenio, el PRI a nivel nacional experimentó una importante recuperación en las elecciones intermedias de 200 que lo llevaría de regreso a la silla presidencial en la jornada comicial del 1º de julio de 2012.

Con 3 millones 309 mil 765 votos de diferencia, el PRI ganaría la elección presidencial. Su crecimiento comparado con el de la elección presidencial anterior, sería de nada menos que de 9 millones 857 mil 151 votos. Por su parte, el PAN obtendría 2 millones 267 mil 654 votos menos en el mismo período, y finalmente, el PRD, pese a su crecimiento positivo, se quedaría en la segunda posición, con 1 millón 092 mil 477 votos más que la elección de 2006.

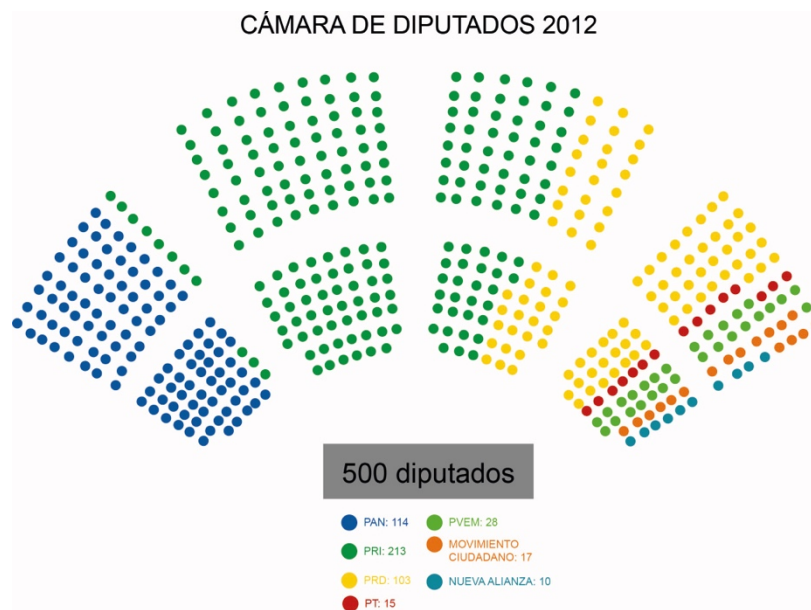


FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

Como no podría ser de otra manera, el resultado nacional se vería reflejado en la composición del Congreso de la Unión. En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el PRI obtendría la primera fuerza con 213 diputados, es decir, 109 diputados más que la elección presidencial anterior, el PAN se haría de la segunda posición con 114 diputados -92 menos, comparados con el mismo período-, y

finalmente, el PRD en la tercera posición, con 103 diputados -23 menos-, lo cual refleja un crecimiento sostenido de una elección a otra.

GRÁFICA 42.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO (2012)

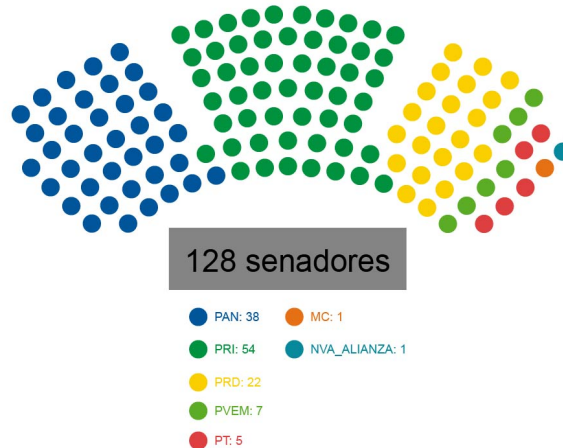


FUENTE: Imagen tomada del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

La misma circunstancia se repetiría en el Senado, en donde el PRI sería primera fuerza con 54 escaños, 21 más que la elección presidencial anterior; el PAN 14 menos, con 38; y el PRD con 22, 7 menos comparado con en el mismo período.

GRÁFICA 43.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES POR PARTIDO POLÍTICO (2012)

CÁMARA DE SENADORES 2012



FUENTE: Imagen tomada del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

Así pues, el panorama nacional arrojaría una configuración política más plural comparada con la de otros años, ya que el PRI sería primera fuerza en 15 entidades, el PAN en 11 y el PRD en 6, en las que se incluyen la Ciudad de México.

MAPA 10.
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ESTADOS (2012)



FUENTE: Imagen tomada del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

Sin embargo, a diferencia de otros sexenios y pese a la diversificación de las fuerzas políticas en el panorama nacional, el entonces fortalecido PRI lograría lo que ningún partido en la historia reciente: aglutinar de facto -como ya lo explicamos- a los dos grupos políticos más importantes del país en el denominado “Pacto por México”.

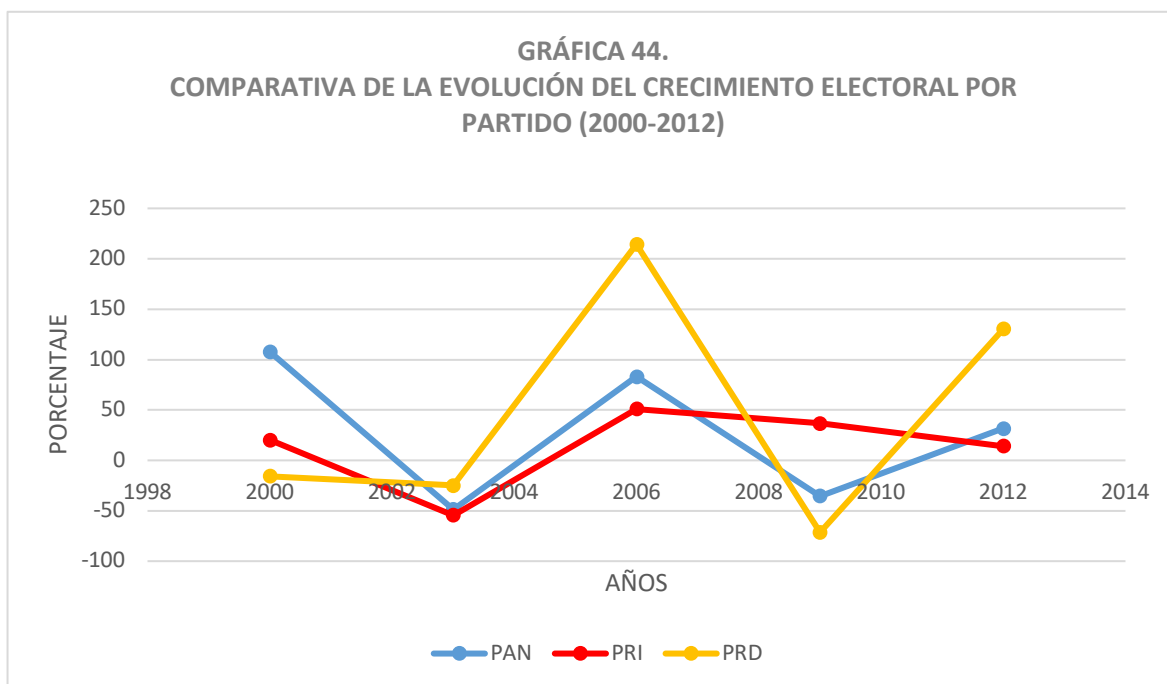
El “Pacto por México” significó para el PRI el mecanismo político a través del cual iba a lograr concretar sus proyectos e intereses individuales de grupo, particularmente -con el acompañamiento del PAN y el PRD- en la aprobación de las denominadas “reformas estructurales” enviadas al Congreso de la Unión durante los primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto.

De esta manera, el grupo en el poder establecería una relación retributiva con ambos partidos, no obstante, -particularmente- para el PRD representaría una oportunidad muy importante para su futuro inmediato, pues por una parte, con el apoyo del gobierno federal fortalecería política y electoralmente al partido ya controlado completamente por la tribu (facción) de los “chuchos” y el entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera, y por otra, el fortalecimiento de la gestión e imagen de éste, con miras a proyectarse como candidato presidencial para el año 2018.

La motivación principal de la cúpula perredista para aceptar este trato, -podemos suponer- se debe a la incertidumbre que le generaba la salida de Andrés Manuel

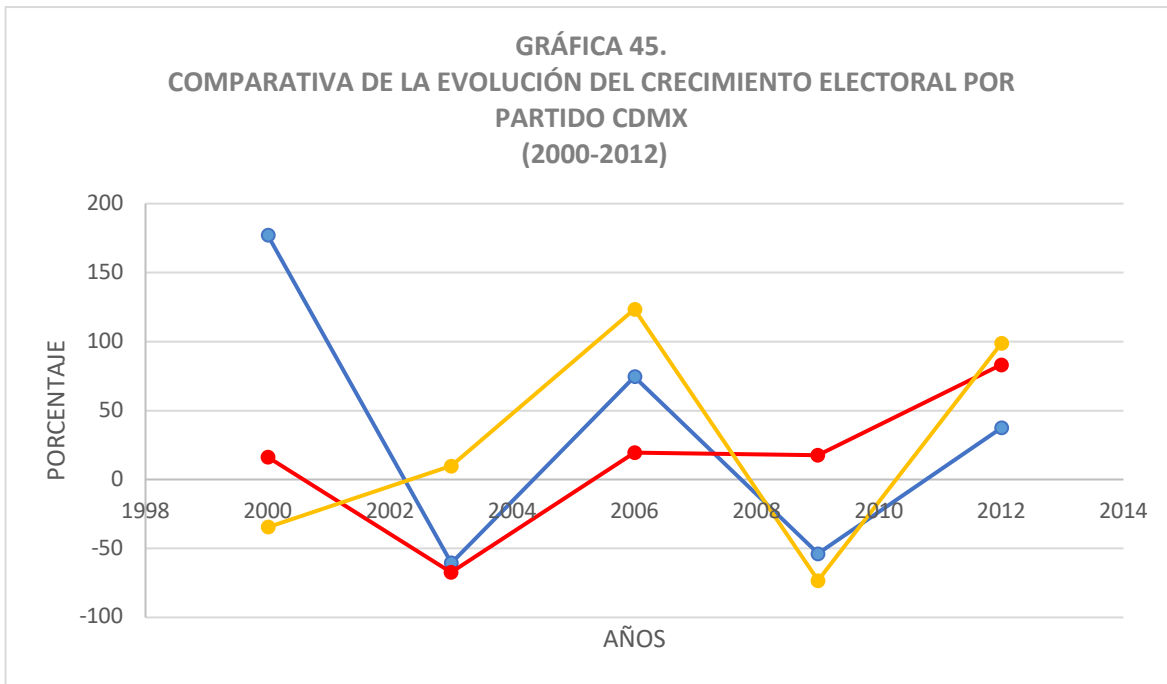
López Obrador del partido, quien además de ser la figura emblemática de la organización a través de la cual se construiría un sólido crecimiento electoral durante los últimos doce años, también suponía una competencia desleal y una amenaza directa para su existencia, en virtud de la creación de una nueva entidad política fundada por el tabasqueño, llamada MORENA.

Para una mejor referencia de lo anterior, en la siguiente gráfica se puede apreciar la evolución electoral del PRD -en comparación con el PRI y el PAN- durante los años que Andrés Manuel López Obrador encabezó las actividades de ese grupo político, en donde se destacan las elecciones presidenciales de 2006 y 2012, con una tasa de crecimiento positiva de 214 y 130 por ciento, respectivamente.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

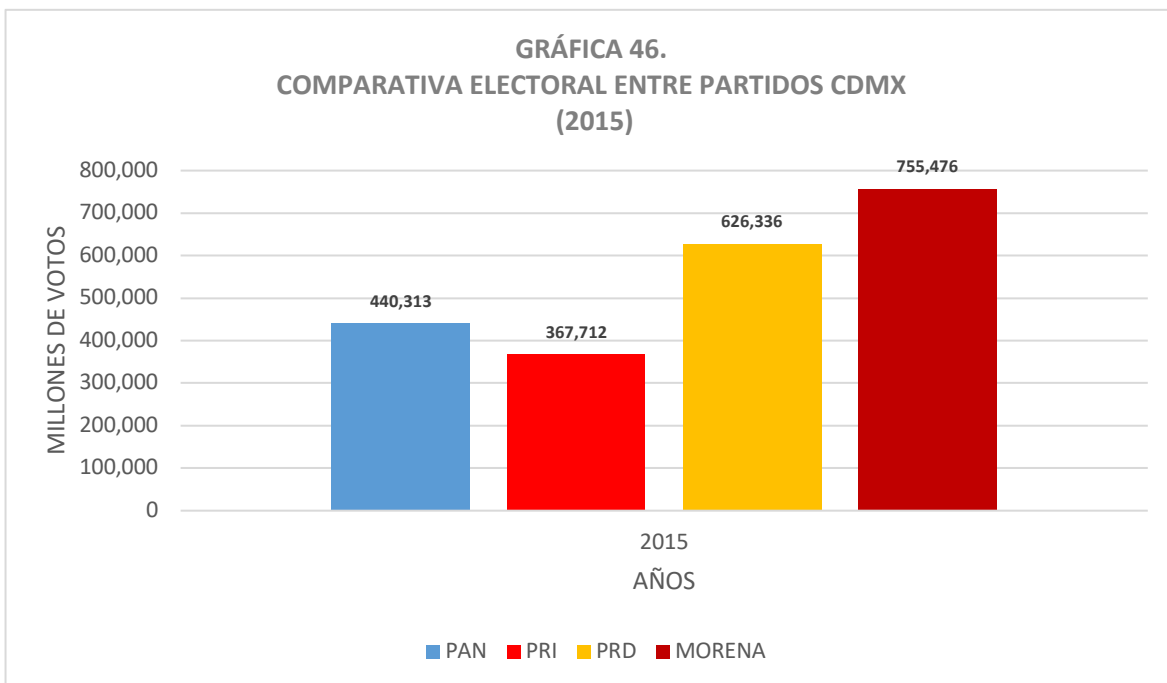
El comportamiento en la ciudad es igualmente sólido, con tendencia al alza en su gran mayoría, destacando las elecciones de 2003, 2006 y 2012, con 10, 123 y 99 por ciento de incremento, respectivamente.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

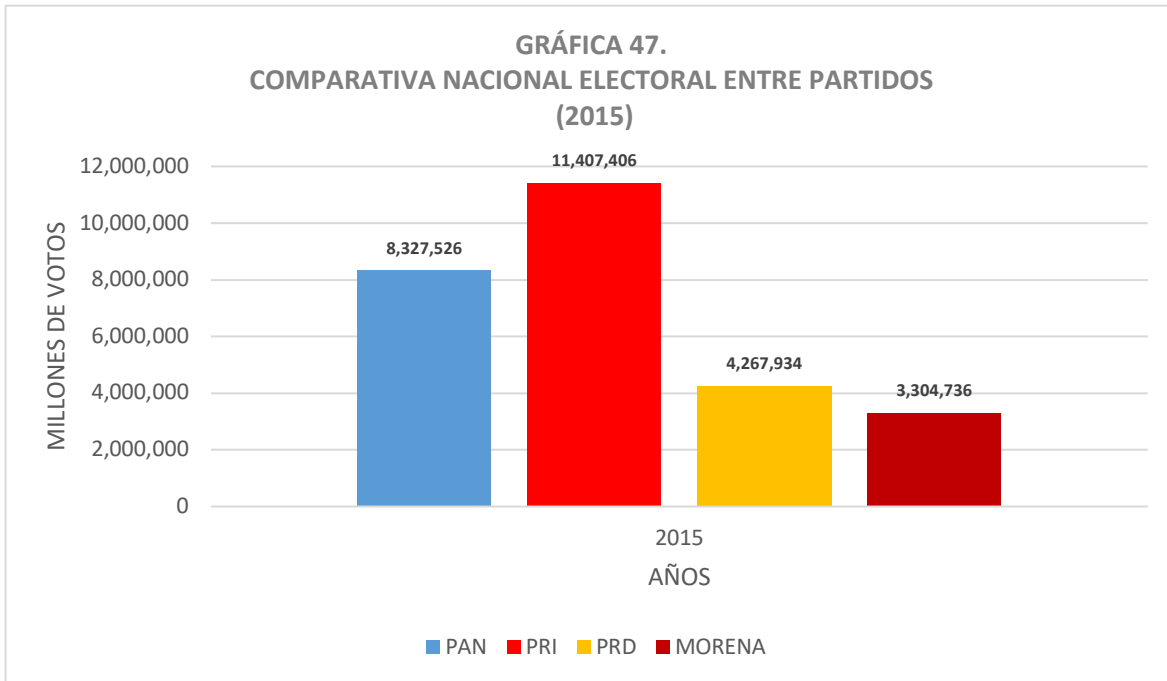
De esta forma y en virtud de la dinámica retributiva entre los grupos de poder ya multicitada, tanto la reforma política para la Ciudad de México del 2015 y la aprobación de asignaciones presupuestales de origen federal para la capital -de las cuales durante años fue excluida- se harían posible de manera estratégica para el año 2014, es decir, el previo a las elecciones intermedias de 2015. El objetivo: fortalecer electoralmente al PRD en la ciudad y menguar a MORENA en lo nacional.

Sin embargo, nada se daría como se esperaba, pues la preocupación pasaría de la especulación a la realidad con los resultados arrojados en la elección intermedia de 2015, en donde por primera vez y luego de obtener el registro, MORENA entraría a la escena de la política nacional, siendo en la ciudad donde mejores resultados obtendría. Esta circunstancia dividiría prácticamente a la mitad la fuerza que ocupó el PRD durante estos años.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

Pese a haber perdido la hegemonía política de la ciudad -luego de 18 años- el PRD se mantendría en la tercera posición nacional, seguida estrechamente por MORENA, con una diferencia de 963 mil 198 votos. Al mismo tiempo, el PRI mantendría la primera fuerza sin ninguna complicación con 11 millones 407 mil 406 votos, seguido del PAN como segundo, con 8 millones 327 mil 526 votos.



FUENTE: Elaboración propia formulada con la información proporcionada por el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

Dados los resultados, la correlación de fuerzas políticas a nivel nacional volvería a modificarse, pero esta vez con una fuerte mayoría del PRI al conseguir ser la primera fuerza en 20 estados de la República, el PAN como segundo con 9 entidades y el PRD, Movimiento Ciudadano y MORENA como terceros con 1 estado cada uno.

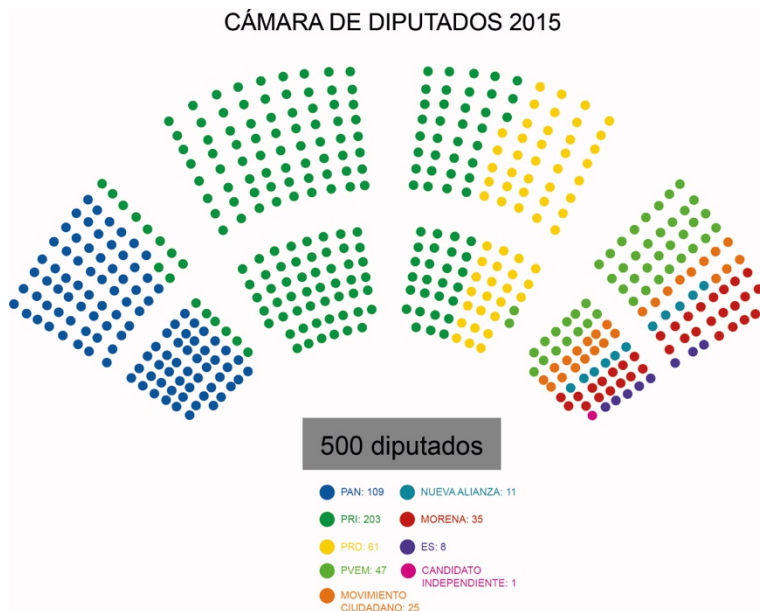
**MAPA 11.
COMPOSICIÓN DE LAS FUERZAS POLÍTICAS POR ESTADOS (2015)**



FUENTE: Imagen obtenida del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

Finalmente, en concordancia con lo anterior, el PRI mantendría la posición de privilegio con 203 diputados, seguido por el PAN con 109 diputados, después el PRD con 61, el PVEM como cuarta fuerza con 47 y como quinta MORENA con 35 curules.

**GRÁFICA 48.
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS POR PARTIDO POLÍTICO (2015)**



FUENTE: Imagen obtenida del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales del Instituto Nacional Electoral

En virtud de todo lo anterior, cabe señalar que hemos podido comprobar a lo largo de estas páginas, la correlación existente entre el factor electoral y la dinámica de las relaciones de poder entre los grupos. La propia relación de poder *per se*, cuyo instrumento de dominación se configura en función de los intereses y razones políticas del grupo dominante y el contexto en que se vive. Y finalmente lo presupuestal, como efecto de las relaciones de poder establecidas, lo cual se ejerce en favor o en detrimento del grupo antagónico dependiendo la correlación de fuerzas existente.

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

A partir de lo presentado a lo largo de estas páginas preguntémonos si las decisiones que se toman desde la esfera pública realmente reflejan el sentido de la población o, en términos de Rousseau, ¿la ley es realmente la expresión de la voluntad general? cuando se refería a esta dualidad del hombre -en el contrato social- como súbdito y soberano a la vez.

El análisis realizado en este trabajo nos lleva a decir que lamentablemente la respuesta es no, ya que como hemos podido verificar en función de la experiencia que nos ha dejado la dinámica de la democracia representativa contemporánea, es que los fines que la sociedad persigue no necesariamente corresponden a los de los grupos que nos representan, debido a que la representación se ha convertido en un medio para alcanzar los objetivos particulares de la clase política.

Aquí lo pudimos constatar a través del estudio de las relaciones de poder entre grupos políticos antagónicos, los cuales toman decisiones con base a sus objetivos y prioridades políticas, antes que pensar en mejorar las condiciones políticas, económicas y sociales de los habitantes de la Ciudad de México.

Por tal motivo, sostenemos que, conforme a la hipótesis planteada en esta investigación, la Ciudad de México conserva una condición sui generis respecto de las demás entidades federativas; condición que implica desventajas tanto económicas como políticas y sociales. Ello a pesar de las múltiples reformas

constitucionales que se han realizado en las últimas décadas. Las circunstancias que permiten comprender esta situación fueron analizadas a lo largo de los cinco capítulos que conforman el presente trabajo, cuyos resultados y conclusiones recuperamos a continuación:

Luego de establecer, en el primer capítulo, los referentes conceptuales y definir las categorías de análisis que estructuran el trabajo, en el segundo capítulo se presenta un estudio de derecho comparado que permite sostener que no existe un modelo *a priori* o ideal de Estado federal; en otras palabras, que la configuración que da origen a un Estado federal en cada texto constitucional se ha elaborado con base a los acontecimientos históricos e ideologías políticas de los actores que las han formulado, los cuales están orientados a legitimar y regular el poder.

Por tanto, la imposibilidad jurídica que supuestamente está contenida en el artículo 44 constitucional e impide a la Ciudad de México ser una entidad federativa en todo equiparable a las otras 31, por ser la sede de los poderes de la Unión, no es absoluta y mucho menos válida. Al respecto, existen ciudades-estado como Viena, Berlín o Berna donde coexisten los poderes federales con los estatales sin menoscabar su autonomía e independencia del poder central, por lo que es factible proponer una reforma constitucional que cambie la condición jurídica de la ciudad y la constituya como el estado 32 de la federación.

En el tercer capítulo, analizamos el contexto en el que se presenta la reforma política al entonces Distrito Federal, la cual se contextualiza a partir del surgimiento de las

movilizaciones sociales de 1985, como consecuencia de la falta de representatividad y la inoperancia del gobierno federal para brindar una respuesta oportuna ante los desastres provocados por el terremoto que azotó a la ciudad en ese año. Esta coyuntura propició el surgimiento de nuevos grupos políticos y con ello, ante el contexto de crisis por la que atravesaba el partido hegemónico, la obligación de imponer -contra sus adversarios- una dinámica persuasiva de relacionarse, la cual trajo como resultado la concesión de tres reformas constitucionales que le otorgaron mayor representatividad a los habitantes de la ciudad.

En este sentido podemos concluir que durante esta etapa -como en las demás subsecuentes- las reformas constitucionales representaron un instrumento de dominación ejercido por el grupo en el poder federal, con el objetivo de hacer coincidir las prioridades ajenas con las propias (legitimidad y gobernabilidad) a través de ceder espacios de poder a los diversos grupos opositores de la capital del país, principalmente al incipiente PRD, el cual representaba una amenaza política que atentaba contra la conservación del poder.

Por tanto, debemos concluir que aquellas reformas constitucionales impulsadas desde el poder para modificar la condición jurídica de la ciudad no obedecieron a una preocupación genuina o al ejercicio de una acción bien concertada por parte de este grupo para brindar un rango mayor de derechos a los habitantes de la ciudad, sino al resultado del ejercicio de las relaciones de poder y a las necesidades políticas que se generaron en esta etapa específica.

Esta circunstancia, la pudimos corroborar a través del comportamiento decreciente de las asignaciones federales de la Ciudad de México, sobretodo las del Ramo 33, las cuales se mantuvieron a lo largo del período por debajo de estados como Nuevo León, Jalisco y Estado de México, cuyas condiciones económicas y de acuerdo al criterio establecido en la Ley de Coordinación Fiscal para la designación de estos recursos, la ciudad debía prevalecer por encima de por lo menos dos de ellos.

Esta condición adversa generada como resultado de esta relación persuasiva, trajo también la exclusión -desde su origen- de fondos estratégicos del Ramo 33 destinados a la educación como lo son el FAEB y el FAETA, dejándolos bajo la rectoría del gobierno federal, situación que, además de contribuir al endeudamiento de la ciudad también dejó pérdidas irreparables para su desarrollo económico y social.

A todo lo anterior se debe agregar el tercer componente de análisis, el electoral, dado que pese a los triunfos obtenidos por parte del partido hegemónico durante las contiendas presidenciales de 1988 y 1994, así como las intermedias de 1991 y 1997, su debacle se hacía inminente con la evolución decreciente presentada en sus resultados; mientras que el PAN y el PRD sostenían un ritmo ascendente, lo cual se verificaría con mayor rigor en los comicios de 1997, donde por primera vez en la historia el PRI compartía la geografía política con sus adversarios en diversos estados.

En lo tocante al cuarto capítulo, la fórmula se repetiría para el segundo período, en el que, por primera vez en la historia y derivado del avance electoral progresivo de los grupos opositores al régimen, el PAN haría posible la denominada “alternancia política” con el triunfo obtenido en las elecciones del año 2000. Esta situación, además de poner fin a la longeva etapa del partido hegemónico, redistribuiría la correlación de fuerzas políticas dejando como principal partido opositor al PRD de la capital, encabezado en la figura de Andrés Manuel López Obrador.

En este contexto y ante la consolidación del grupo de la capital, tanto en la Ciudad de México como en el país, reflejada por la evolución electoral sostenida durante las elecciones presidenciales del 2000 y 2006, así como las intermedias del 2003 y 2009, el grupo en el poder se vio en la necesidad de modificar la dinámica de las relaciones de poder, ahora al tipo coercitivo, cuyo objetivo fundamental era detener a toda costa y por todos los medios la amenaza representada en el avance de la izquierda a nivel nacional, la cual se acentuó de manera dramática en las controvertidas elecciones del 2006.

Los acontecimientos conocidos como los videoescándalos, el desafuero, la guerra sucia durante la campaña presidencial de 2006 y el fraude electoral del mismo año producidos de manera directa sobre Andrés Manuel López Obrador, corroboraron los efectos del objetivo arriba referido, pues el grupo en el poder durante esta etapa empleó coercitivamente los medios y el peso del Estado para utilizarlo de forma facciosa en contra de su grupo antagónico cuyo principal bastión era el Distrito Federal. Esta concatenación de hechos se tradujo en la escasa producción de

reformas constitucionales y con ello, a diferencia del PRI, el PAN en el gobierno federal no deseaba ceder absolutamente ningún espacio en aras de no perder la posición de privilegio.

Debido a esto, es que la reforma promovida en el 2002 por el grupo gobernante del DF, fue desechada primero en el pleno del Senado de la república, y posteriormente, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando se impugnó ante ella la decisión del Senado.

Como también se argumentó en el capítulo cuarto, otras modificaciones fueron impulsadas en los años de 2007, 2008, 2009 y 2010, las cuales fueron mínimas y sin mayores implicaciones e intenciones de cambiar la condición jurídica de la ciudad, por el contrario, estuvieron orientadas a reforzar el control político del grupo de la ciudad.

El resultado de esta relación coercitiva también se vio reflejada con las asignaciones presupuestales del Ramo 28, ya que luego de la reforma fiscal del 2007, la Ciudad de México tuvo repercusiones negativas en el incremento de su deuda, debido a que se mantuvo por debajo de estados como Jalisco y Nuevo León, los cuales, además de encontrarse gobernados por el PAN, mostraban progresivamente menores niveles de endeudamiento.

El análisis de este período muestra que la producción y consenso de reformas constitucionales para la ciudad eran proporcionales a la dinámica de las relaciones

ejercidas por el grupo en el poder, en este caso al ser coercitivas, las modificaciones fueron limitadas y encaminadas a contener y controlar la gestión del grupo de que gobernaba la capital del país.

El quinto y último capítulo se analizó el último período de la periodización que propusimos. Lo que hemos encontrado es que se mantiene la misma lógica de los periodos previos, es decir, a mejores relaciones entre los grupos de poder federales y local, hay mayores reformas constitucionales y viceversa. En este entendido, la elección del 2012 marcó el regreso del partido hegemónico a Los Pinos con una amplia mayoría debido, en gran medida, al triunfo en las elecciones intermedias del 2009, por lo que el PRI para esta “nueva” etapa buscó ampliar consensos para lograr acometer sus objetivos, es decir, las famosas “reformas estructurales”.

El acontecimiento fundamental para lograr la aprobación de este paquete de reformas, se debió -para el caso del grupo de la ciudad- a la división del PRD tras la salida de Andrés Manuel López Obrador. Ello propició que la remanente cúpula perredista motivada por la poco alentadora proyección electoral del partido -que se haría realidad en las elecciones intermedias del 2015 al convertir a MORENA en primera fuerza de la ciudad y cuarta a nivel nacional- ejerciera una alianza pragmática con el PRI, lo que posibilitó el denominado “Pacto por México”.

Este acontecimiento sería estratégico y determinante en la modificación de las relaciones de poder que se actualizarían al tipo retributivas, ya que significaría que el entonces menguado grupo de la ciudad a cambio de obtener mayores recursos

económicos y facilidades políticas, apoyaría al PRI con la aprobación de las “reformas estructurales” propuestas en el Congreso de la Unión, con el objetivo de mantener su capital político en la ciudad y proyectar al entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera.

El efecto de esta relación de poder se pudo constatar en la integración de la Ciudad de México a las asignaciones presupuestales del Ramo 33 del FAIS, FISE y FISMDF (que desde su origen nunca tuvo), así como -inusitadamente- del Fondo de Capitalidad, el cual se aportaría, de manera paradójica, justificándose en su condición de ser la sede de los poderes de la Unión. Es paradójico porque esa misma razón, ser la sede de los poderes federales, se utilizó durante décadas para excluir a la Ciudad de México de participar de manera igualitaria en la distribución de los fondos federales.

Asimismo, y como consecuencia lógica de este intercambio de favores, se le concedió al grupo perredista de la ciudad, la aprobación de la última reforma política constitucional, que por sus notables cambios la consideramos como las más importante hasta ahora, la cual fue ampliamente promovida y pregonada hasta al cansancio para proyectar la imagen política del entonces jefe de gobierno, Miguel Ángel Mancera durante esos años.

Con todo esto, podemos continuar concluyendo que nuestra hipótesis planteada en la introducción de la presente investigación, se encuentra firmemente verificada y comprobada, pues las reformas constitucionales que ha sufrido la ciudad a lo largo

de estos últimos 33 años han sido producto de la dinámica de las relaciones de poder interactuadas por los diversos actores antagónicos en cada contexto, las cuales son originadas por la necesidad de detener su evolución electoral a efecto de no perder el poder político o la posición de privilegio.

Así pues, en estos períodos, el grupo que ha encabezado el poder ejecutivo federal sin distinción del partido que se trate, ha utilizado pragmáticamente los medios del Estado a su alcance para conservar el poder sobre la administración de la ciudad capital del país, sea a través de acciones legales, mediáticas o -como ya hemos abundado- en función de la distribución de las asignaciones presupuestales cuyo ejercicio se realiza de acuerdo a los intereses que mejor convienen y no por las necesidades básicas de la sociedad.

Por todo lo hasta aquí dicho, se debe descartar una supuesta imposibilidad jurídica –derivada de la coexistencia de los poderes federales y locales en un mismo territorio- como la razón para mantener la condición jurídica *sui generis* de la Ciudad de México respecto de los demás estados de la república mexicana.

Otro elemento que se debe destacar en estas conclusiones como aportación específica desde el punto de vista de la ciencia política (disciplina en la que aspiramos a obtener la licenciatura con este trabajo) es nuestra propuesta de periodización para interpretar las últimas décadas de reformas al estatus jurídico de la ciudad capital de México. Dicha propuesta nos sirvió para dotar de estructura al análisis integral de la investigación, ya que, siguiendo la propuesta interpretativa de

Marcos Kaplan (1980) respecto de la evolución teórica de la periodización en la ciencia política, nuestro enfoque no es enteramente “maquiavelista”, es decir; no enfocamos al fenómeno político como una simple expresión de la lucha por la conservación del poder. Por el contrario, nosotros proponemos no considerar solamente las motivaciones, objetivos y funciones, sino que desde una perspectiva totalizadora y dinámica, queremos entender la complejidad de los procesos políticos y las relaciones entre los individuos, los cuales oscilan entre polos de “complementariedad-cooperación-solidaridad” y “competencia-conflictividad-antagonismo”, que generan una zona intermedia de contradicciones e indecisiones.

En palabras del propio autor:

La evolución histórica no es continua, lineal, mecánica. Es aleatoria, estocástica, regida por el principio de indeterminación en su desarrollo y en su carácter; producto de múltiples interrelaciones, interacciones, interferencias, del diálogo entre la necesidad y el azar, sin obedecer a ningún plan previo de desarrollo. (Kaplan, 1980, pp. 20-21)

Asimismo, también fue parte fundamental para la construcción de esta periodización la perspectiva teórica que señala Lorenzo Meyer (1980) consistente en desarrollar la historia de los grupos políticos “desde abajo” para tener una mayor comprensión de los fenómenos analizados, cuestión que es contraria a la perspectiva tradicional de observar la historia de manera parcial, es decir, “desde arriba” por ser escrita por las élites. (pp. 183-184)

Y es que Lorenzo Meyer (1980) señala que a menudo existen diferencias en la periodización de las diversas etapas que ha tenido la historia política mexicana del siglo XX; y agrega que más allá de ellas, se debe coincidir en la esencia o

características medulares inherentes a las disputas o contraposiciones de los proyectos personales o de grupo de sus antagonistas. En otras palabras, pese a la divergencia de su delimitación temporal, esta esencia debe ser lo que subsista para su comprensión.

Por tal motivo, es que nuestra periodización se basa en hechos concretos emanados del tipo de relación de poder que se ejerció entre cada etapa, la cual es función de los cambios originados en la cúpula del poder del Estado mexicano cuya situación se puede explicar a partir de sus objetivos, intereses y privilegios políticos particulares.

Esto también nos permite comprender que el contenido de las reformas constitucionales fueran la consecuencia proporcional de los efectos de las relaciones de dominación, a saber:

- Que en el período persuasivo se otorgaron prerrogativas indispensables y limitadas para conceder espacios de poder al grupo opositor, con el objetivo de detener su súbito ascenso.
- Que en el período coercitivo, el contenido de las reformas estuvieron orientadas a redefinir los mecanismos de control estratégicos para beneficio del grupo en el poder, lo que se traducía en no otorgar ventaja alguna. Esto se puede observar durante el período de persecución política suscitado en el sexenio de Vicente Fox sobre sus adversarios, en donde hubo nulas propuestas de reforma constitucional.

- Y por último, para el caso de la retribución, la única propuesta formulada se concedió sin tapujos, ni obstáculos, concediendo el retiro de diversos aspectos jurídicos que maniataban fundamentalmente la autonomía de la ciudad.

Así, como corolario de nuestra aportación en este trabajo, coincidimos con la propuesta de Sergio Bagú (1980) acerca de la labor de periodizar

Ya a esta altura de nuestro planteamiento, basta una palabra final para dejar aclarado que el trabajo de periodizar tiene, a nuestro entender, un objetivo inmediato -hallar las rupturas organizativas a lo largo de un proceso histórico- y otro mediato y sustantivo: avanzar en la comprensión de la génesis de las macroestructuras sociales, así como de su naturaleza última como dinámica de organización. (pp. 9-12)

Por otra parte, la consideración y comparación de las variables presupuestales y electorales entre los estados, es otro de los aspectos a destacar en nuestro trabajo porque contribuyen a la profundización y complemento del estudio de la ciencia política. A través de ellas, pudimos reforzar nuestras interpretaciones emanadas del análisis deductivo ejercido a los diferentes períodos históricos y coyunturas políticas, por lo que su implementación nos otorgó, además, una visión más objetiva de las explicaciones.

No omitimos mencionar que, a diferencia de otros trabajos referentes a la condición jurídica de la Ciudad de México, los resultados de estas variables no habían sido considerados o utilizados previamente. Como se mencionó en la introducción, en los trabajos preexistentes el objeto de estudio esencial habían sido las

características de cada reforma constitucional, así como su evolución jurídica, siendo analizadas de manera aislada y sin correlación con otra variable.

Así pues, consideramos que nuestro trabajo permite una mayor comprensión acerca de los factores históricos y políticos que han impedido que la Ciudad de México no transite a convertirse en el estado 32. Ante esto, y en virtud de que la ciudad en los últimos treinta años ha sido objeto de diversas reformas que han permitido convertirlo en el *híbrido* o *semirestador* que actualmente conocemos, no obstante, sigue careciendo de una reforma política integral que logre terminar la condición *sui generis* que le ha sido impuesta. La esperanza es que lleguemos por fin a un momento en el que la coexistencia del orden federal y local en un mismo espacio no sea condicionante para optimizar y fortalecer aspectos como la gobernabilidad, la administración pública y la descentralización total, todas ellas en beneficio de los capitalinos.

Todo lo anterior nos permite proponer que, en la coyuntura de cambio que vive nuestro sistema político con la denominada “Cuarta Transformación” y la fuerte homogenización partidista de los grupos de poder, se impulse una reforma constitucional al artículo 44 de nuestra Carta Magna cuyo contenido otorgue la condición jurídica de ciudad-estado a la Ciudad de México, así como lo propio a las demarcaciones territoriales –ahora alcaldías- para adoptar la forma municipal, con lo cual puedan obtener la autonomía, facultades y competencias consagradas en el artículo 115 constitucional, sobretudo, en materia jurídica y de recaudación fiscal.

En el corto plazo y por lo pronto, proponemos también que el Congreso de la Ciudad de México, legisle una Ley de Coordinación Fiscal para la ciudad que brinde certeza jurídica a la distribución de los recursos propios de la administración pública estatal y federal -semejantes a las homónimas legisladas en los estados- los cuales actualmente se brindan mediante formulaciones expedidas por la Secretaría de Finanzas carentes de transparencia y máxima publicidad, lo que posibilita la discrecionalidad y la politización en la distribución del gasto público.

Sin duda, una mayor descentralización en la recaudación fiscal y en la distribución del gasto público propiciarían una delimitación eficaz que distribuya de mejor manera y equitativa las responsabilidades administrativas correspondientes a cada nivel de poder, lo que traerá como consecuencia la despolitización del manejo del presupuesto público; ello significaría terminar con su uso faccioso y repercutiría en la atención oportuna y eficiente de las demandas ciudadanas de las personas que habitamos esta gran ciudad.

BIBLIOGRAFÍA.

- Acosta Romero, Miguel (1991). *Teoría General del Derecho Administrativo*. 10ª ed. México: Porrúa.
- Aghón, Gabriel & Casa, Carlos (1996). *Análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina*. federalismo fiscal: CEPAL.
- Albarrán, Daniela (2007). *La Revolución Mexicana y el Proceso Electoral de 2006*. Nuevo Mundo. Recuperado de <https://journals.openedition.org/nuevomundo/3442>
- Altusio (Althusius), Juan. (2009). *La Escuela del Iusnaturalismo Moderno: Las Declaraciones de Derechos Humanos*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Alvide Arellano, Gilberto (2017). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en la Ciudad de México (2008-2014)* Ciudad de México, México: Editorial Itaca y Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Aristegui Noticias (10 de septiembre de 2012) *Cárdenas, Camacho y la izquierda hablan de la separación de AMLO del PRD*. Aristegui Noticias. Recuperado de <https://aristeguinoticias.com/1009/lomasdestacado/cardenas-camacho-y-otras-vozes-sobre-la-separacion-de-amlo-y-el-prd/>
- Aristóteles (2002) *Moral a Nicómaco*. S.L.U. México: Espasa Libros.
- Arteaga Nava, Elisur (1988) *Derecho Constitucional*, 3era. ed. Oxford.
- Avendaño Ramos, Eréndira (2012). *Evaluación del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB)*. Economía UNAM vol.9 no.26. Recuperado de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2012000200004

Avilés, Jaime. (7 de julio de 2006) *Fraude cibernético produjo mayoría de Calderón, advierten fisicomatemáticos. La Jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2006/07/07/index.php?section=politica&article=017n1pol>*

Ayala Espino, José (2005). *Economía del Sector Público*, México: Esfinge.

Bagú, Sergio (1980) *Naturaleza y teoría de la periodización*. Revista de Estudios Políticos de la UNAM, Vol. 5.

Boadway, R. y Watts, R. (2000). *Federalismo Fiscal en Canadá*. Instituto de relaciones Intergubernamentales. Canadá: Queen's University.

Bouza-Brey, Luis (1991) *El Poder y los Sistemas Políticos*. Madrid, España: Tecnos.

Burham, James (1953). *Los maquiavelistas*. Buenos Aires, Argentina: Emecé.

Camarena, Salvador y Jorge Zepeda Patterson (2007). *El presidente electo. Instructivo para sobrevivir a Calderón y su gobierno*. México: Planeta.

Campuzano Rodríguez, Irma (2002). *Las Elecciones de 1988*. México: Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, No. 23.

Carbonell, Miguel (2003). *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. México: Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Cárdenas Gracia, Jaime (1994). *Reflexiones sobre la Reforma Política al Distrito Federal*. México: Facultad de Derecho, Universidad Panamericana.

Cárdenas Gracia, Jaime (2006). *Consideraciones Jurídicas sobre el desafuero de Andrés Manuel López Obrador*. Boletín mexicano de derecho comparado.

Vol.39 no.116, México. Recuperado de
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332006000200003

Chíguil Figueroa, Francisco (2014). *El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y sus efectos en el endeudamiento y el esfuerzo fiscal del Distrito Federal y de las entidades del país, 1995-2010*. Análisis Económico, vol. XXIX, núm. 71, mayo-agosto. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

Constitución de la Nación Argentina [Const.] (1994). Recuperado de
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela [Const.] (1999). Recuperado de
https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf

Constitución Federal Austriaca “Osterreichische Bundesverfassung” [Const.] (1920).
Recuperado de <http://roble.pntic.mec.es/jmonte2/ue25/austria/austria.pdf>

Constitución Federal de la Confederación Suiza [Const.] (1999). Recuperado de
<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ch/ch191es.pdf>

Constitución de la República Federativa de Brasil [Const.] (1988). Recuperado de
<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] (1917). Recuperado de
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf

Covarrubias y Asociados (febrero de 2006) *Encuesta Nacional Elección Presidencial*. Recuperado de
http://www.amai.org/datos_files/eleccion_presidencial_feb_2006.pdf

- Crespo, José Antonio (2008). *2006: hablan las actas. Las debilidades de la autoridad electoral mexicana*. México: Debate.
- Cueva Fernández, Ricardo (2015). *¿Qué Federalismo? La república estadounidense Originaria y las tribulaciones de Publius*. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid.
- Del Águila, Rafael (2005). “La política, el poder y la legitimidad”, en Rafael del Águila (ed.), *Manual de ciencia política*. Madrid, España. Editorial Trotta. pp. 21-34.
- Delgadillo Rodríguez, Fausto (2001). *La democratización del Distrito Federal: Proceso Inacabado*. México: Estudios Políticos, Núm. 28, Sexta Época.
- Diario Oficial de la Federación (27 de diciembre de 1978) Ley de Coordinación Fiscal [Ley de Coordinación Fiscal]
- Diario Oficial de la Federación (23 de mayo de 2014) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. [Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales]
- Diario Oficial de la Federación (14 de febrero de 2014) Lineamientos de Operación del Fondo de Capitalidad. [Lineamientos de Operación del Fondo de Capitalidad]
- Diario Oficial de la Federación (29 de noviembre de 2017) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. [Presupuesto.]
- El Financiero (1996). *Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el PRI, PRD y PT, en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal*. México. Pp. 52-53.

- El Universal (7 de mayo de 2009) *Me alié con los archienemigos de AMLO*. Periódico El Universal. Recuperado de <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/167890.html>
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal [Estatuto.] (1994). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf
- Excélsior (2 de diciembre de 2012) *Pacto por México*. Periódico Excélsior. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/topico/pacto-por-mexico>
- Figuroa, Héctor (2015). *La alternancia llegó al país hace 15 años; Zedillo admitió la derrota esa noche*. Excélsior. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/07/02/1032493#imagen-4>
- Fossati, A & Panella, G. (1999). *Federalismo Fiscal en la Unión Europea*. Londres.
- Gamas Torruco, José (1996). *Temas actuales sobre organización y funcionamiento de regímenes federales*. México: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.
- Gámiz Parral, Máximo N. (2000). *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. México: UNAM.
- García, Carolina (23 de septiembre de 2019). *20 años de AMLO y Fox, del desafuero a "darle en la madre a la 4T"*. El Universal, Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/20-anos-de-amlo-y-fox-del-desafuero-darle-en-la-madre-la-4t>
- Gobierno de México (2014). *¿Conoces las 11 reformas?* Recuperado de <https://www.gob.mx/ejn/articulos/conoces-las-11-reformas>
- González Encinar, José Juan (1985). *El Estado unitario-federal*. Madrid: Tecnos.

González Oropeza, Manuel (2002). *La Condición Jurídica de la Sede de los Poderes Federales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

González Oropeza, Manuel (2018) *Federalismo y elecciones en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Guerrero González, Joel (1988). *El concepto de la soberanía*, en Beatriz Bernal (coord.) *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Guillén López, Tonatiuh (2016). *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*. Ciudad de México: Cuadernillo de Divulgación de la Cultura Democrática, Primera Edición INE.

Hobbes Thomas (2014). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. 20ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.

Hurtado González, Javier & Arellano Ríos, Alberto (2009). *La Ciudad de México y el Distrito Federal: un análisis político-constitucional*. Estudios Constitucionales, Año 7, N° 2. pp. 207-239. Artículos de Doctrina.

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2000) Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados. Proceso Electoral Local 2000. Jefatura de Gobierno. Recuperado de <http://portal.iecm.mx/estadisticas2000a2009/2000/consultas/resultados.php?mod=1>

Instituto Electoral de la Ciudad de México (2003) Estadísticas de elecciones. Recuperado de http://www.iecm.mx/www/secciones/elecciones/estadisticas/2003/Jefes_Delegacionales_2003_Del.pdf

Instituto Nacional Electoral (2020) Sistema de Consulta de las Estadísticas de las Elecciones Federales 2011-2012. Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012. Recuperado de <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020) *Banco estadístico de datos por Entidad Federativa*. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/economia/pib.aspx?tema=me&e=09>

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2020) *Datos financieros, económicos y sociodemográficos de los estados y municipios de México*. Recuperado de http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Aportaciones_Federales_Ramo_33_

Kaplan, Marcos (1980). *Dilemas teóricos de la periodización en la Ciencia Política*. México: Revista de Estudios Políticos de la UNAM, Vol. 5 núm. Págs. 20-21.

La Crónica (7 abril de 2005). *López Obrador es desaforado por 360 votos contra 127*. Periódico La Crónica. Recuperado de <http://www.cronica.com.mx/notas/2005/175524.html>

La Historia de las Instituciones (2010). *Distrito Federal*. México: Senado de la República.

La Jornada (19 de octubre de 2004) *El nuevo video pone nombre y apellidos de quienes fraguaron el complot contra el GDF*. Periódico La Jornada. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2004/10/19/003n3pol.php>

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (Deutscher Bundestag) [Ley Fundamental.] (1949). Recuperado de <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf>

López, Jaime (s.f.). *Grupos de poder, corrupción y exclusión. Una propuesta de análisis*. Dirección Ejecutiva de Probidad.

Maquiavelo, Nicolás (2014). *El Príncipe*. México: Porrúa.

Matute González, Carlos F. (2007). *El reparto de facultades en el Federalismo Mexicano*, México: Porrúa.

Mendoza Velázquez, Alfonso (2019). *Los incentivos perversos del federalismo fiscal mexicano Lecturas de El Trimestre Económico*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Meyer, Lorenzo (1980). *La periodización de la historia política de México en el siglo XX*. México: Revista de Estudios Políticos de la UNAM, Vol. 5 núm. Págs. 183-194.

Milenio Digital (25 de abril de 2020) *Brasilia, la capital de Brasil que emergió en medio de la nada*. Milenio Diario. Recuperado de <https://www.milenio.com/internacional/brasilia-capital-brasil-emergio-60-anos>

Millán Ramírez, Jesús (2000). *Derecho Constitucional Sinaloense*. México: Universidad Autónoma de Sinaloa.

Mochán, Luis (2006). Recuperado de www.em.fis.unam.mx/mochan/elecciones.

Montesquieu (2013). *Del Espíritu de las Leyes*. 19 ed. México: Porrúa.

Morineau, Marta (2006). *El Derecho Comparado*. México: Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- Osornio Corres, Francisco Javier (1988). *Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano*. México: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, año XXI, núm. 62, mayo-agosto.
- Paoli Bolio, Francisco José (2016). *Teoría de la Constitución, Constitucionalismo y Poder*. México: Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México y el Senado de la República.
- Peinado Guevara (Coord.) (s.f.) *Federalismo en México: Conformación y principios fundamentales*.
- Peschard, Jacqueline (2008). *El federalismo electoral en México*. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, México: Porrúa.
- Rabell García, Enrique (2017). *La Reforma Política de la Ciudad de México*. Cuestiones Constitucionales, Volumen 36, Enero–Junio. Pp. 243-270.
- Ramos García, J. María (1999). *Federalismo, Descentralización y Relaciones Intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas*. México: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 65. Pp. 9-46.
- Reforza, Paco (2000). *Aristóteles: La Política y el Estado*. España: Revista Laberinto.
- Revista Proceso (6 de mayo de 2003) *AMLO, el político preferido según encuestas*. Revista Proceso. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/252351/amlo-el-politico-preferido-segun-encuestas>

Revista Proceso (25 de abril de 2005). *Histórica “marcha del silencio”*: López Obrador propone un pacto social incluyente. Revista Proceso. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/226604/historica-marcha-del-silencio-lopez-obrador-propone-un-pacto-social-incluyente>

Revista Proceso (11 de agosto de 2011). *Cierra la corte “El Encino”*; aprueba el pago del predio. Revista Proceso. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/278405/cierra-la-corte-el-caso-e2-80-9cel-encino-e2-80-9d>

Reyes, Juan Pablo (10 de septiembre de 2012) *AMLO sale del PRD y apuesta por Morena*. Periódico Excélsior. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/2012/09/10/nacional/858191>

Reyes Heróles, Jesús (2007). *El liberalismo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, Mario Esteban (2006). *La Investigación sobre Asia Pacífico en España, Capítulo 46. Evolución de los Modos de Legitimación empleados por el PCC en perspectiva comparada*. España: Universidad Autónoma de Madrid.

Rojas Ulloa, Milushka Felicitas (s.f.). *La Importancia del Derecho Comparado en el siglo XXI*. Perú: Universidad de San Martín de Porres.

Rosales Valladares, Rotsay & Rojas Bolaños, Manuel (2012). *Poder, Política y Democracia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos /CAPEL.

Ruipérez, Javier (2005). *El Constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Sánchez Bringas, Enrique (2007). *Derecho Constitucional*. México: Porrúa.

Santiago Castillo, Javier (2014). *Democracia Electoral: Centralismo vs Federalismo en Federalismo Electoral: experiencias locales*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral (INE) y la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C.

Sarmiento, Sergio (31 de mayo de 2000). *El voto por el DF*. Letras Libres. Recuperado de <https://www.letraslibres.com/mexico/el-voto-por-el-df>

Serrano Migallón, Fernando (2007). *La vida constitucional de México*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio (2014). *Antologías para el estudio y la enseñanza de la Ciencia Política. Volumen primero: Fundamentos, teoría e ideas políticas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, (Marzo de 2004). Controversia constitucional 64/2002.

Urs Flüeler/Keystone (28 de noviembre de 2018) *¿Por qué Berna es la capital de Suiza?* Swissinfo.ch. Historia y Religión. Recuperado de https://www.swissinfo.ch/spa/desde-hace-170-años_-por-qué-berna-es-la-capital-de-suiza-/44574406

Usi, Eva (2005). *Marcha por la democracia*. Deutsche Welle. Recuperado de <https://www.dw.com/es/marcha-por-la-democracia/a-1564158>

Valencia, Carmona Salvador (s.f.). *Derecho Mexicano y la Autonomía*. México.

Vázquez Alfaro, José Luis (2010) *Distrito Federal: Historia de las Instituciones Jurídicas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Senado de la República.

Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.