

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
UNIDAD IZTAPALAPA**



**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA**

**“PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO  
LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL”**

PRESENTA

**GÓMEZ JIMÉNEZ LILIA**

**ASESOR: PABLO JAVIER BECERRA CHÁVEZ  
LECTOR: MARÍA EUGENIA VALDÉS VEGA**

*Pablo Javier Becerra Chávez*  
*María Eugenia Valdés Vega*

México, D.F., Diciembre de 2000.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO LOCAL EN EL DISTRITO FEDERAL**  
**(Un estudio sobre la evolución y cambio hasta 1997)**

INTRODUCCION .....	1
<b>I. PARTICIPACION CIUDADANA : LAS BASES</b>	
<i>1. CULTURA POLÍTICA</i>	
1.1 El significado de la cultura .....	6
1.1.1 La cultura política y su aspecto democrático .....	8
<i>1.2 PARTICIPACION POLITICA</i>	
1.2.1 El significado de la participación .....	15
1.2.2 La participación política .....	18
<i>1.3 LA CIUDADANIA</i>	
1.3.1 Los inicios de la ciudadanía .....	24
1.3.2 El concepto y sus implicaciones .....	28
1.3.3 La ciudadanía y el voto .....	31
<b>II. PARTICIPACION CIUDADANA Y REGIMEN MUNICIPAL</b>	
<i>2. EL DISTRITO FEDERAL Y SU REGIMEN MUNICIPAL</i>	
2.1 Creación del D.F., y cambios en el régimen municipal .....	34
2.1.2 Los ayuntamientos en el distrito federal .....	40
2.1.3 La supresión de municipios y la creación del D.D.F .....	44
2.1.4 Sobre los consejos consultivos .....	49
<i>3. LAS REFORMAS RELEVANTES</i>	
3.1 La reforma de 1977, los avances de la participación .....	56
3.1.2 La reforma de 1986, cambio o continuidad ? .....	61
<b>III. PARTICIPACION CIUDADANA Y GOBIERNO LOCAL</b>	
<i>4. LOS LOGROS OBTENIDOS</i>	
4.1 La Asamblea en el Distrito Federal .....	67
4.2 La reforma de 1993 - 1994y los consejos ciudadanos .....	71
4.3 La reforma de 1996 y la figura de Jefe de Gobierno .....	80
5. CONCLUSIONES .....	85
6. BIBLIOGRAFIA .....	93

Federación, no sólo por reunir en su seno al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino también por ser la entidad que cuenta con el mayor número de ciudadanos registrados en el padrón electoral. Además claro de ser el escenario de la toma de decisiones que definen el futuro del país.

Sin embargo, durante décadas se excluyó a los habitantes del Distrito Federal de la vida pública de la ciudad, concretamente desde 1928, fecha en la cual se suprime el régimen municipal en el Distrito Federal. La existencia de un Jefe de Departamento, mejor conocido como regente capitalino, nombrado directamente por el Presidente de la República y la falta de un órgano legislativo local, constituían una forma de trabar cualquier intento "legal" de injerencia por parte de la ciudadanía, al tiempo que reducía su participación al ejercicio del voto.

Por eso y más, desde hace varios años; partidos políticos, organizaciones sociales y ciudadanos han reclamado e impulsado la reforma política para el Distrito Federal, con el objetivo expreso de adecuar su legislación a las necesidades del presente y avanzar hacia la democratización de la vida ciudadana.

El gobierno y la participación ciudadana, se han convertido en una dicotomía en ocasiones difícil de equilibrar. De ahí nuestro interés por analizar ambos, dentro del contexto político que se desarrolla en el Distrito Federal exclusivamente.

Los procesos políticos que se viven actualmente en el Distrito Federal, han demostrado, que el fenómeno de la participación ciudadana ha cobrado gran

importancia, sobre todo, por que se ha perfilado como un instrumento potencial para la regulación del poder.

Dentro del marco de la participación ciudadana, se ha dado lugar a numerosas expresiones colectivas y sobre todo a diversas formas de organización, que provocó que las necesidades de la población se hicieran evidentes, lo que ha llevado, tanto a la ciudadanía como al gobierno a emprender la búsqueda de nuevos mecanismos de negociación que trasciendan incluso, las instancias oficiales, todo ello con el objetivo expreso de mantener la gobernabilidad en nuestro país.

Con ello, la participación ciudadana trasciende el ámbito privado y comienza a ocupar poco a poco el ámbito público, éste a su vez se va a convertir en el receptor de un sin fin de acciones, que en su mayoría son impulsadas por los ciudadanos y que obedecen a diversos intereses comunes a la población.

La mayoría de los textos que se consultaron, coinciden en que es a partir de los años 70s que el fenómeno de la participación ciudadana ha logrado una presencia considerable, aunque también denotan el origen de ésta participación en los sucesos ocurridos en la década de los sesenta sobre todo en el Distrito Federal.

La participación ciudadana en el D.F., obedece a un proceso de logros graduales, que tienen su base legal en la reforma política de 1977 y a la que seguirían varias más, cada una de ellas con cierta importancia que depende del aspecto que se analice.

El proceso electoral de 1988, dejaría de manifiesto, no solo los malestares del sistema, sino también la pérdida de legitimidad del partido oficial, quien experimento una grave pérdida del apoyo ciudadano, recibiendo en cambio el mayor de los rechazos hasta entonces experimentado. La importancia de este proceso electoral en nuestro tema de investigación reside en que, una de las consecuencias más evidentes fue sin lugar a dudas la necesidad de realizar cambios institucionales que respondieran a la creciente demanda democratizadora del sistema político.

En el caso del Distrito Federal concretamente, la demanda fue mas fuerte, pues aunque ya se contaba con la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el titular de la ciudad seguía siendo designado por el Presidente de la República.

No sería hasta casi diez años después, que los capitalinos tendrían en definitiva la oportunidad de ejercer nuevamente y por completo sus derechos ciudadanos, eligiendo en 1997 por primera vez, a los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (antes ARDF) y al Jefe de Gobierno de la ciudad.

Pero ¿cómo y por qué, después de tener un régimen municipal se decide suprimirlo?, ¿cuál era la característica del D.F., que lo convertía en una excepción dentro de la federación?, ¿cómo se gobernó el D.F. durante el periodo de autoridades designadas?, ¿como logró la sociedad obtener avances graduales en la recuperación de sus derechos ciudadanos ?, ¿Cuándo logra elegir nuevamente a sus autoridades locales?, etc.

El presente trabajo, pretendió dar una respuesta clara y sencilla a estas interrogantes, para lo cual se dividió en tres partes:

La primera de ellas se refiere a la cultura política, la participación ciudadana y la ciudadanía. Esta parte pretende brindarle al lector, primeramente los conocimientos básicos sobre los conceptos abordados, así como el desarrollo que ellos han tenido. Esta primera fase es fundamental para la comprensión de las dos restantes.

En la segunda, hablaremos del periodo que va desde la creación del Distrito Federal, hasta la reforma de 1986. Pasando por el régimen municipal, los ayuntamientos, consejos consultivos, supresión del municipio libre y reformas relevantes.

En la tercera parte, analizamos ya lo que sería la conformación del nuevo gobierno local, revisando la cuestión de la Asamblea en el D.F., jefe de gobierno y los consejeros ciudadanos, los tres en su respectiva relación con la cuestión de participación ciudadana. Las dos primeras se refieren al gobierno local como tal, es decir, instancias de toma de decisiones y el tercero exclusivamente al mecanismo más reciente de participación ciudadana en el nivel de consulta implementado para los ciudadanos, así como su supresión posterior.

Finalmente quiero mencionar, que a lo largo del todo el trabajo, tanto participación ciudadana como gobierno local se han analizado desde el punto de vista de su vinculación, ya que nuestro objetivo fue precisamente encontrar la relación entre ambos. Una vez dicho lo anterior podemos comenzar.

## I. PARTICIPACION CIUDADANA: LAS BASES

### 1.CULTURA POLÍTICA

#### 1.1 EL SIGNIFICADO DE LA CULTURA

La participación ciudadana no es en sí, un producto que pueda adquirirse en un autoservicio, leer su instructivo y ponerla a funcionar. La participación es, antes que nada, una actitud, una forma de comportamiento que en el mejor de los casos obedece al interés de la ciudadanía por influir en la parte del aspecto político, económico y social que les compete.

Sin embargo, detrás de la participación del ciudadano hay toda una serie de aspectos y factores que contribuyen a darle origen, que la fortalecen o la debilitan haciéndola depender del ambiente en que se desarrolle. Dentro de ellos, encontramos a la cultura política como pilar fundamental en y para la existencia de la participación en sus diversas acepciones. Y más concretamente la cultura política democrática la cual esta sustentada en la noción de ciudadano que al final de cuentas es quien por ley tiene los derechos de participar en el ejercicio político más elemental, es decir en la emisión del voto.

De acuerdo con Jacqueline Peschard, las concepciones y actitudes que los ciudadanos aprenden y recrean con relación a la vida política, condicionan su inclinación a participar o no y a inclinarse por cierto tipo de partido o corriente política.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Peschard Mariscal, Jacqueline. "Cambio y Continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal, 1988-1994", Tesis de Doctorado, Zamora, Mich.1995 p.13

El siguiente apartado nos ayudará a comprender la importancia que la cultura política tiene para el desarrollo de la participación ciudadana.

Antes de pasar al concepto de cultura política, creemos necesario presentar una sencilla definición acerca de la cultura, tal como se presenta a continuación, esto como punto de partida para la mejor comprensión del tema.

Nos dice Jacqueline Peschard que toda sociedad construye una forma de representarse al mundo y de explicarse los distintos fenómenos tanto naturales como aquellos en los que interviene el hombre, y define: "La cultura es el conjunto de símbolos, creencias, ideales, costumbres, mitos y rituales que se transmiten de generación en generación, otorgando identidad a los miembros de una comunidad y que orienta, guía y da significado a sus distintos quehaceres sociales".<sup>2</sup>

Sin embargo la cultura, a través del tiempo sufre una serie de alteraciones que se van adecuando inevitablemente conforme al lugar y al tiempo de que se trate. En ese sentido la cultura de nuestros abuelos no será la misma que nosotros tengamos, ya que entre nosotros y ellos están nuestros padres que darán a esa cultura nuevos matices que nosotros adoptaremos y que después, muy probablemente modificaremos en algunos de sus aspectos.

La cultura da consistencia a una sociedad en la medida en que en ella se hallan conjugados herencias, imágenes compartidas y experiencias colectivas que dan a su población su sentido de pertenencia.

---

<sup>2</sup> Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática", Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 2 México. IFE 1997 pp 7

Como podemos observar, la cultura incluye todo un sin fin de características, las cuales se van adquiriendo a lo largo de toda una vida. Es decir, la cultura inicia su conformación a partir de un plano básico elemental que es la familia para continuar después con la educación escolar, la comunidad, el trabajo, las calles, etc. incluyendo aquella que se transmite a través de medios comunicación.

Entonces encontramos que referirnos al concepto de cultura por si solo, es hablar de una forma ambigua, es por ello, que para efectos de la investigación, quisiéramos referirnos a una parte de la cultura que tiene que ver con el aspecto político, que es el que nos atañe.

Nos referimos a la cultura política y a su aspecto democrático, lo cual es lo que nos interesa, esto, por la relación que puede mantener con los procesos políticos y capacidad de influirlos.

### **1.1.1 LA CULTURA POLÍTICA Y SU ASPECTO DEMOCRATICO**

El estudio de la cultura política comienza propiamente en el esfuerzo por entender lo cotidiano y lo extraordinario en la vida política.

Entenderemos la política como el ámbito de la sociedad relativo a la organización del poder. Es el espacio donde se adoptan las decisiones que tienen proyección social, es decir, donde se define como se distribuyen los bienes de una sociedad o sea, qué le toca a cada quién, cómo y cuándo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Peschard, Jacqueline Op cit., p 9

Luego entonces los valores, concepciones y aptitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene la población respecto del poder, se denomina cultura política. La cultura política es el conjunto de actitudes, creencias y sentimientos que ordenan y dan significado a un proceso político y que proporcionan los supuestos y normas fundamentales que gobiernan el comportamiento en el sistema político.

En realidad podemos decir, que la cultura política es un concepto reciente que intenta acelerar y sistematizar los significados incorporados a conceptos tan antiguos como el de la ideología política y espíritus nacionales, psicología política nacional y valores fundamentales de un pueblo y es también un concepto que nace ligado al tema de la modernización, esto es, al problema de la transición de una sociedad tradicional a una moderna y al de los efectos que dicho proceso genera sobre las relaciones de poder.

El concepto de cultura política entró al ámbito del estudio de las ciencias sociales y al campo de la política desde la aparición de la clásica obra de Gabriel Almond y Sidney Verba, que bajo el título "La cultura cívica" fue publicada en 1963. No es por demás decir que desde entonces se han propiciado gran cantidad de críticas, debates, estudios etc. respecto a su consistencia teórica y meteorológica.

Quiero destacar que no es objeto de esta investigación profundizar en la evolución del concepto, pero sí lo es dejar en claro las cuestiones básicas a

partir de las cuales podamos comprender mejor la relación que entre ella y la participación ciudadana existe.

Si consideramos que el pilar más sólido de la democracia no es su estructura formal sino su buen funcionamiento, encontramos que éste reclama el respaldo de una población educada y orientada hacia las prácticas democráticas. A partir de lo anterior podemos comprender mucho mejor la importancia que la cultura política tiene para la cuestión de participación política ciudadana.

Dice Herbert Mc Closky que la participación parece ser un fenómeno complejo que depende de muchas variables de destino y peso relativo.<sup>4</sup> Básicamente establece tres categorías:

1. Los individuos están incrustados en una matriz de fuerzas sociales (educación, religión etc.) que los inclinan o los aparta de la participación.
2. En adición a lo anterior, las características diferenciadas en motivaciones y capacidades serán causa de que varíe la disposición de los individuos para responder a los estímulos políticos.
3. El grado en que estas predisposiciones sociales encuentren expresión en forma de actividad política, depende de la naturaleza del propio ambiente político (incluyendo la estructura e instituciones políticas, el sistema de participación y la trama de valores políticos y creencias).

Los tres conjuntos de variables están estrictamente vinculados e interconectados, un cambio en cualquiera de ellos puede aumentar o disminuir la

---

<sup>4</sup> Herbert Mc Closky. "Participación ciudadana" en Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales, Vol.7, España. Aguilar 1975 pp 479-482

participación. Esta es una buena apreciación acerca de la relación que existe entre los valores que integran la cultura y los motores de la participación, aunque la relación es clara, mucho más profunda, pues trasciende tiempo y espacio para conjugarse finalmente en un acto voluntario del individuo que es la participación.

Tras la idea de cultura política, existe pues, el supuesto implícito que las sociedades necesitan de un consenso sobre valores y normas que respalde a sus instituciones políticas y que legitime sus procesos. De acuerdo con lo anterior, una cultura política democrática es pilar fundamental de un sistema democrático estable; en otras palabras para que esto funcione de manera permanente es necesario que se construya un patrón cultural identificado con los principios democráticos.

Al considerar la cultura política democrática en nuestro país no podemos dejar de mencionar algunos factores que han influido en gran medida en ella tales como:

- Un sistema político presidencialista caracterizado primordialmente por la existencia y permanencia de un partido hegemónico que dominaba todos los sectores productivos de la población<sup>5</sup>, mismo que no permitió por varias décadas que la democracia se desarrollara.
- El conjunto de acciones fraudulentas por las que atravesaban los procesos electorales, cuya función básica era legitimar la permanencia en el poder de los candidatos del partido oficial.

---

<sup>5</sup> Desde su creación en 1929 el PNR desarrolló una estrategia de cooptación y control al concentrar a la población en tres sectores productivos el campesino, obrero y popular.

- La herencia que lo anterior fue dejando generación tras generación que hacía que los ciudadanos percibieran su participación como un trámite y no un derecho que realmente validara sus preferencias políticas.
- La violencia caciquil, el caudillismo, los arreglos cupulares, la agitación permanente en sectores variados del Ejército, la injerencia extranjera etc., son en ésta visión, aspectos que pueden ayudar a la explicación de comportamientos y actitudes, de formas de participación y rasgos de la cultura política que hoy no se podían explicar cabalmente sin estos antecedentes.<sup>6</sup>
- Las condiciones anteriores dan como consecuencia un ambiente en el que el interés por participar se reduce. Y bueno, es que en realidad en un país como el nuestro, donde el factor “economía” es más importante, las cuestiones políticas son dejadas para un término posterior.

La importancia de la cultura política y su conexión con la estabilidad política y el desempeño gubernamental, se hace más evidente si consideramos que la supervivencia y la eficacia del gobierno dependen en buena medida de la legitimidad que posea a los ojos de los ciudadanos, es decir, de la coincidencia que haya entre lo que espera la población de las autoridades y estructuras públicas y el desempeño de éstas.

Aquí quiero hacer referencia al concepto que el Profesor Aquiles Chihu nos presenta como una reformulación de cultura política “Entendemos a la cultura política como las tradiciones culturales que permiten la reproducción y el

---

<sup>6</sup> Mc. Gregor Campuzano, Javier. “Elecciones municipales en el D.F., 1918 - 1928” . pp 223

mantenimiento de las estructuras de poder de las clases hegemónicas y subalternas. Estas Tradiciones culturales proveen de un particular significado a la acción política de los grupos en las estructuras del poder”<sup>7</sup>

Lentamente la cultura política en nuestro país se ha ido modificando y cabe señalar que hay sucesos de la historia que han ayudado grandemente. Para el caso mexicano es evidente que los eventos revolucionarios transformaron la visión política de los mexicanos manifestándose un gran salto en la cultura política, no de golpe como es fácil imaginar, pero si en tiempos muy cortos.

De acuerdo con Francisco Gíl Villegas, el incremento de la participación política que se da a partir del sismo de 1985 en las elecciones presidenciales constituye el indicador de una nueva cultura en México y de una conciencia y de una percepción mas amplias sobre las posibilidades de influir en las decisiones políticas a través de la organización y participación colectiva y democrática.<sup>8</sup>

Sin embargo, también se podría considerar que este incremento puede deberse a los triunfos obtenidos por la oposición que cada vez están siendo más importantes. Ello, marca un gran avance no solo para la oposición, sino en los logros de la ciudadanía que ha roto con la tradición de mantener al partido oficial en las posiciones de gobierno. Inevitablemente la influencia que esto tendrá en la cultura política, podrán observarse quizá, mas prácticamente en los sucesivos procesos electorales.

---

<sup>7</sup> Chihu Amparan, Aquiles. “Nuevos desarrollos en torno al concepto de cultura política”, en *Polis 96* Vol. II, México 1998, p 189

<sup>8</sup> Citado por Aquiles Chihu Amparan, en *Polis 96*, Op cit. P177

Toda cultura política es una composición de valores y percepciones que como tal no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que generalmente combina percepciones y convicciones democráticas y/o modernas con patrones de comportamiento más o menos autoritarios y/o tradicionales.

En función de lo anterior podemos concluir que la cultura política determina en gran medida la actividad política del ciudadano con respecto a los procesos políticos, y concretamente a la participación. Y aunque en la mayoría de los casos la participación en los sistemas democráticos tiende a reducirse al ejercicio del voto (donde el efecto de los valores y creencias juegan un papel fundamental en las preferencias por los partidos) éste es uno de los temas más buscados de examinar por los investigadores empíricos.

Sin embargo, en la realidad la participación política no termina ahí, más bien podemos considerar que el derecho de elegir a nuestros representantes es tan solo la primera y más elemental forma de participación a la que se tiene derecho y de la que surgen diversidad de actividades y acciones de participación en cualquiera de sus variantes, ya sea política, ciudadana, electoral, etc.

## 1.2 PARTICIPACION POLÍTICA

### 1.2.1 EL SIGNIFICADO DE LA PARTICIPACION

En los últimos años la participación de la ciudadanía en México ha cobrado mayor relevancia en todo lo largo y ancho de nuestro país, ello es resultado de toda una serie de cambios que se han ido gestando no sólo en el ámbito político sino también en el económico y en el social; la apertura democrática, el aumento en la competitividad política, el surgimiento de nuevos partidos, las reformas electorales, las constantes crisis económicas, la inseguridad social, los desastres ecológicos y un sin fin de situaciones que seria largo de numerar despiertan cada día mas el interés de la población por manifestar sus acuerdos pero sobre todo sus descontentos con aquellos que gobiernan.

La ciudadanía va concientizando cada día más sobre el papel que desempeña dentro del juego de poder que se libra en el gran campo de batalla que es el aparato gubernamental, ha reparado en sus obligaciones pero sobre todo en sus derechos. Ante la severa crisis que nos atañe ha comenzado a exigir mayor eficiencia y eficacia de aquellos, a quienes a dotado de poder.

De acuerdo con Lucia Álvarez "participación" en sus diversas variantes: política, social, comunitaria, ciudadana, popular, etc. es en la actualidad un termino al que se recurre con frecuencia para aludir a fenómenos en los que los grupos de la sociedad inciden de una u otra manera en la gestión y en la toma

de decisiones de asuntos de interés público, o en aquellos que corresponden al bienestar social.<sup>9</sup>

La participación es sin embargo un ingrediente que se encuentra contenido en toda comunidad política sea grande o pequeña, en donde el derecho a participar es un elemento esencial para construir un gobierno democrático. En las sociedades democráticas, pues, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política, ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia.<sup>10</sup>

Desde el punto de vista de la legitimidad, es necesario que la mayoría de los ciudadanos manifiesten su consentimiento a todos aquellos individuos que en una gran diversidad de cargos los representará en el gobierno, pues bien ese consentimiento no es más que la aprobación por medio del voto libre y secreto de cada ciudadano a dichos individuos, es decir, es la participación electoral la que legitima al gobierno en el poder. De esta forma la participación se considera como un arma, como una defensa ante la tiranía y como un medio de actualizar la sabiduría colectiva.

Al involucrar a la mayoría en los asuntos del Estado, la participación debe promover la estabilidad y el orden, y al dar a cada uno la oportunidad para expresar sus propios intereses, debe garantizar el mayor bien para el mayor número de personas.

---

<sup>9</sup> Álvarez Enríquez, Lucía (coordinadora). "Participación y Democracia en la Ciudad de México" México 1997 La Jornada Ediciones p.17

<sup>10</sup> Como en el marco de la democracia es impensable considerar la imposición de autoridades o representantes se considera a la participación ciudadana como elemento clave no solo para que los ciudadanos ejerzan los derechos que legalmente les corresponden sino para legitimar así a sus propios representantes dando como resultado el respeto a las preferencias de las mayorías.

Cabe destacar que en un primer plano las formas más activas de la participación política incluyen la emisión del voto, afiliación a un partido, persuasión y recogida de votos, preparación de discurso y escritos, trabajar en campañas electorales y presentación de candidaturas a los cargos públicos del partido. Mientras que en un segundo plano la participación trasciende este ámbito para incorporarse a otras formas de asociación, organización o participación política ciudadana. Sin embargo solo la emisión del voto equilibra la condición de igualdad para todos los ciudadanos, otorgándoles el mismo derecho sin importar su grado de estudio, nivel social o profesión.

Es justamente, la participación política la que nos interesa tratar y debido a que este tipo de participación podría resultar muy amplia nos enfocaremos, para nuestro caso en su variante de participación electoral, misma que resulta ser no solo una prerrogativa por mandato constitucional<sup>11</sup> sino un derecho del que gozan el total de los ciudadanos para convertirse, aunque sea por cortos periodos (nos referimos a los procesos electorales) en sujetos activos de la política.

---

<sup>11</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Capítulo IV, *De los ciudadanos*, art. 35, I. Votar en las elecciones populares. II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular entre otras.

## 1.2.2 LA PARTICIPACION POLITICA

En el lenguaje habitual, la "participación política" es vista como equivalente de la participación del ciudadano en el proceso político, como una forma de la conducta social que abarca el ejercicio de los derechos de participación garantizadas por la Ley y la Constitución (derecho de sufragio, de reunión, de manifestación etc.).

Ahora bien, la participación política en una concepción general no puede darse en condiciones de perfecta igualdad. No sólo es imposible que cada individuo participe en todo al mismo tiempo, sino también lo es que todos los individuos desempeñen el mismo papel. En cualquier organización, la distribución de papeles es tan inevitable como lo es la tendencia al conflicto.<sup>12</sup>

Bajo el concepto de la participación política, habría que subsumir actividades como: participación electoral, pertenencia a un partido, asistencia a reuniones políticas, a los contactos con los políticos, etc. Una actividad participativa es política porque interviene en las instituciones o en la estructura del gobierno de una sociedad

De donde la participación electoral aunque individual se torna política por el hecho de que se refiere de alguna manera a la esfera que en virtud de razones institucionales se ha acreditado como política, por ejemplo; los estados, los

---

<sup>12</sup> Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia". Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática. No. 4. México. IFE 1997

partidos o municipios. Luego entonces la participación política es siempre, a un tiempo, un acto social, colectivo y el producto de una decisión personal.

Podemos decir entonces que la "participación política" se refiere a aquellos actos voluntarios mediante los cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa ó indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental.

Como hemos observado anteriormente, la participación política se manifiesta cuando los ciudadanos además de su capacidad para elegir a sus representantes, pueden organizarse con el fin de poder influir en los rumbos y decisiones de la vida política en un sentido más amplio.

La participación incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada por hacerse oír de éste. Pero para que esta participación pueda existir de forma libre y manifiesta se debe contar con la idea práctica de la pluralidad.<sup>13</sup>

En países de tipo presidencialista como el nuestro es muy común observar, además de acciones de corrupción y abuso de poder, una gran concentración del mismo en reducidos grupos conocidos como élite. Por ello, requisito indispensable para un buen y constante desarrollo de la participación política es indudablemente la existencia de una autoridad política responsable; con esto nos referimos no sólo a que ella utilice el poder que detenta de forma legal,

---

<sup>13</sup> Esto implicará necesariamente el reconocimiento genuino del otro y su derecho a ser diferente, a militar en un partido distinto, capaz de competir políticamente por el poder, lo cual contribuye a evitar abusos en el ejercicio del mismo.

equitativa y responsable de tal forma que sus acciones y decisiones con respecto al futuro y/o destino del país sean siempre los mas acertados sino que deberá contar con la aprobación de la sociedad, la cual se manifiesta por medio de instituciones de representación a las que se encomienda la vigilancia del poder como medida para evitar la arbitrariedad.

Para poder establecer y mantener la autoridad política y responsable existen algunas medidas básicas que deben llevarse a cabo tales como la práctica de elecciones regulares y competidas que además de permitir la disputa por el poder, impongan límites a la autonomía que la élite gobernante desarrolla; el establecimientos de un período de gobierno definido, la vigilancia permanente de la autoridad política y/o electoral y sobre todo la capacidad de la sociedad para poder juzgar las acciones de sus gobernantes y sobre ello decidir si se les conserva en el poder o se opta por alguna alternativa distinta en la siguiente elección o elecciones.

Para ello es necesario que la ciudadanía cuente con los instrumentos adecuados que le permita llevar a cabo una valoración consciente de los actos de sus gobernantes. Dicha valoración deberá ser libre y obedecer primeramente a los intereses particulares de los individuos y después al conjunto de la sociedad, una valoración que no se vea influenciada por la presión de un partido o un sistema imperante.

Entonces se invoca a la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales y de la sociedad en su conjunto para discutir problemas específicos, y poder encontrar soluciones comunes o para hacer coincidir

voluntades dispersas en una sola acción compartida. El medio político, social, económico y los rasgos singulares a los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación.

Ya hemos apuntado que la selección de los representantes políticos es la forma más simple e insustituible de la participación política ciudadana. Esto no quiere decir sin embargo, que la participación se agote en las elecciones. Ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la participación.

La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representante a través de los partidos políticos, y que solo mas tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera: la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.

En la actualidad es innegable que además del ejercicio del voto, el ciudadano busca otros espacios de participación por medio de los cuales pueda no sólo hacerse escuchar sino influir en la política pública del país, lo cual es resultado de la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. De los matices entre esos dos elementos se derivan las múltiples formas y hasta la profundidad que puede adoptar la participación misma.

El difícil equilibrio entre el régimen político en el que se desenvuelve la participación de los ciudadanos y las innumerables razones que empujan a las personas a tomar una acción colectiva ofrecen razones suficientes, sin embargo, para reconocer la complejidad del entramado que esos dos elementos pueden producir.

En principio, "tomar parte en cualquier acción política requiere, generalmente, dos decisiones individuales, uno debe decidirse a actuar o a no hacerlo, y debe decidir también, la dirección de sus actos, pero además, la decisión de actuar de un modo particular se acompaña de una tercera decisión acerca de la intensidad, la duración y/o los alcances de la acción".<sup>14</sup>

Cuando se participa como militante de algún partido político, los intereses y aspiraciones se proyectan día tras día y se cimientan en objetivos que pueden ser alcanzados incluso a largo plazo, a sabiendas que se requiere lucha continua y arduo trabajo es decir la duración y los alcances de la acción son mayores y se es sujeto activo de la política. Por el contrario cuando como ciudadano común se ejerce el derecho al voto, se convierte (con una mínima duración) en sujeto activo de la política, y los alcances de su acción depende en gran medida de la acción del resto de los ciudadanos.

A pesar de lo importante que es para las sociedades democráticas el derecho a elegir sus gobernantes, éste no es ejercido por todo aquél que lo posee. El número de personas que no participan varía según el tiempo, lugar y

---

<sup>14</sup> Nota citada por Mauricio Merino en Cuadernos de divulgación IFE No. 4 La participación ciudadana en la democracia., IFE. México 1997 pp 24

circunstancias. Aunque aparentemente todas las actitudes de abstención al voto son equivalentes, éstas tienen motivaciones distintas.

Por muchos años nuestro país experimento situaciones de coacción de voto, utilizadas regularmente por el partido oficial como medio para preservar y legitimar el poder, también experimento la antipatía de la gente a emitir su voto debido a que al final los resultados siempre eran los mismos. Fraudes electorales, robo de urnas, alteración de actas y claro la estabilidad aparente que el régimen consiguió. fueron algunos de los motivos de la baja participación electoral de la ciudadanía.

Hoy en día, nos encontramos con programas encaminados a incentivar dicha participación, implementados en su mayoría por el Instituto Federal Electoral<sup>15</sup> e Institutos Locales, autoridades encargadas de realizar periódicamente las elecciones federales y locales. Dichos programas difundidos a través de medios de comunicación, aun son insuficientes para acabar con el lastre que por décadas creó el partido en el poder. Es decir, se requiere de mucho trabajo arduo y constante que se plantee como objetivo primordial: hacer que la población se sienta parte importante y necesaria del proceso, para que así se incline a ejercer sus derechos por medio de la participación.

---

<sup>15</sup> Creado en 1990-91 con el objetivo de principal de legitimar el proceso electoral federal.

### 1.3.1 LOS INICIOS DE LA CIUDADANIA

La participación electoral a la que nos hemos referido y de la cual ya hemos hablado tiene como premisa al ciudadano, quien por disposiciones legales tiene la facultad de elegir mediante el voto directo a sus representantes. El reconocimiento de la condición de ciudadano juega un papel sustancial en este proceso en tanto establece por principio una cualidad de los individuos que les otorga una condición homogénea para intervenir en la toma de decisiones.<sup>16</sup>

Sin embargo no siempre fue así, la instauración del derecho al voto (inicialmente del masculino) a mediados del siglo XIX fué un paso decisivo para el establecimiento de una condición igualitaria de participación para todos los ciudadanos, y represento también la institucionalización de la intervención privada en la política. El ejercicio de este derecho fue la primera conquista formalmente reconocida que amparaba y aseguraba una participación básica de los individuos en la toma de decisiones de la esfera pública.

Efectivamente, el problema de la participación no se limita a las formas y/o medios de comportamiento y agregación; la cuestión básica es: ¿quién participa?. En las sociedades tradicionales no se planteaba esa discusión ya que existía una perfecta congruencia entre las posiciones económica, social y política de los individuos. O sea la participación se tornaba automática, en relación directa al status ocupado, era restricta, cerrada y considerada un privilegio.

---

<sup>16</sup> Álvarez Enríquez, Lucía (coordinadora) Op cit. P21

Así, en la Grecia clásica, había total correspondencia entre la condición del hombre libre, de ciudadano y de participación en la vida pública: ser hombre es ser ciudadano, y solamente mediante la acción política el ciudadano alcanza su plenitud y se torna un verdadero hombre. Pero en las comunidades medievales, el poder y la participación eran atributos de la nobleza y de sus agentes. La creencia en la voluntad divina y en que la política era un mal, ratificaba las discrepancias sociales y la exclusión de grandes capas de la sociedad.

Pero cuando las desigualdades dejan de ser admitidas como naturales, la cuestión de la participación política surge como un problema que hay que enfrentar, sobre todo cuando es la población misma la que exige su derecho a ser iguales, hombres, ciudadanos integrantes de una misma sociedad.

En las distintas concepciones de ciudadanía que a lo largo de los tiempos se han manejado, encontramos que, cada una de ellas variaba en función de la naturaleza del ambiente político. Es importante destacar que las dichas concepciones siempre están impregnadas por una clara explicación histórica.

En la Grecia Clásica: la ciudadanía tiene dos características fundamentales: pertenece sólo a una élite y representa un vínculo de carácter religioso. El primero de dichos requisitos se evidencia en *La Constitución de Atenas*.

En Roma a diferencia de Grecia, la ciudadanía no constituía una comunidad cerrada sino que se convirtió en un fenómeno universal, dado que en

el año 212, Caracalla la otorgó a todos los "hombres" libres del imperio. Primero aparece la restricción del sexo masculino y después nos encontramos inevitablemente con la condición de libre, que en todos los casos terminaba por excluir a todos aquellos individuos ocupados en servir a un patrón del cual dependían.

Durante la edad media europea en la Francia Republicana, el concepto de ciudadanía no tiene verdadera importancia, si bien existe una vinculación entre las personas y el feudo o la ciudad donde residían. El concepto de ciudadanía no vuelve a adquirir relevancia sino cuando se producen los movimientos republicanos, inspirados en la ilustración, a finales del siglo XVIII y principios del XIX.

Para el caso de América Latina, y más específicamente para el caso de México, el primer documento de enorme importancia en el cual encontramos la referencia de la ciudadanía, es sin lugar a dudas *La Constitución de Cádiz* que es jurada en México el 30 de septiembre de 1812, y que aunque es dictada en respaldo a Fernando VII, como parte del movimiento de unidad de los reinos de España contra la dominación de Bonaparte, fue en realidad el vehículo de concreción de las ideas de la ilustración francesa al mundo del habla española.

Con respecto al concepto de ciudadanía dicha constitución dicta, en su capítulo IV *de los ciudadanos españoles*, en el art. 18 "Son ciudadanos aquellos que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles...", en el art. 19 "Es también ciudadano quien... obtuviere de las cortes carta especial de ciudadano", los arts. 20, 21 y 22 nos hablan de las condiciones para los

extranjeros que desearan la ciudadanía, para los cuales se aplican requisitos de tipo económico. No obstante es importante hacer mención de los arts. 24 y 25 en los cuales se señalan las causas por las que se pierde la calidad de ciudadano, las cuales se resumen en: por el estado de deudor quebrado, por el estado de sirviente doméstico, por no tener empleo, oficio o modo de vivir conocido entre otras, lo importante de aquí es resaltar que aunque en un primer plano no se establecen condiciones económicas, en un segundo plano aparecen como forma condicionante para poder obtener el título de ciudadanía.

Siguiendo en la línea de nuestro país, nos encontramos con el llamado Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, *La Constitución de Apatzingán*, en el año de 1814. El capítulo III de los ciudadanos en su art. 13 dice "Se reputan ciudadanos de esta América todos los nacidos en ella", y se establece también en el art. 15 que; "La calidad de ciudadano solo se pierde por crimen de herejía, apostasia y lesa nación" algo que podemos notar fácilmente es que existe un avance con respecto al concepto de ciudadanía, ya que es mas concreto, menos restrictivo y sobre todo muy loable, además de excluir totalmente cualquier factor de tipo económico .

*La Constitución de 1821* por su parte dice en su Sección IV de los ciudadanos mexicanos, en el art. 34 "Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad reúnan además las siguientes": haber cumplido 18 años siendo casados, ó 21 si no lo son y tener un modo honesto de vivir. La condición de ciudadano solo se pierde por naturalización en país extranjero, o servir oficialmente al gobierno de otro país, entre otras. Como podemos observar la

única innovación de esta Constitución es sin lugar a dudas la cuestión de la edad y el estado civil, la primera que hace referencia a tener 18 años se mantendrá hasta nuestros tiempos.

Las Constituciones siguientes (1824, 1836, 1857) no cambiaron en mucho la cuestión de ciudadanía, en lo sucesivo éste concepto no ha sido retomado nuevamente y lo encontramos casi intacto hasta lo que hoy encontramos en la Constitución de 1917 que es la que actualmente nos rige, misma que analizaremos en el apartado de el concepto de ciudadanía.

Tener una sociedad democrática, significa además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones. De aquí parten todos los demás criterios que sirven para identificar la verdadera participación político-ciudadana.

### **1.3.2 EL CONCEPTO Y SUS IMPLICACIONES**

En principio, la cultura política democrática de la cual se habla ya en el primer apartado, esta sustentada en la noción de ciudadanía y de acuerdo con Jacqueline Peschard ella consiste en un grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder, puesto que la fuente primera y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de la ciudadanía.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Peschard, Jacqueline. Op.cit p 24

La idea de ciudadanía implica, así mismo, ir mas allá del espacio privado, que es el área de las necesidades inmediatas del hombre y de la lucha de satisfacerlas.

El ciudadano se expresa nítidamente en el término elector, que es una categoría jurídico-política básica que iguala a los individuos entre sí, puesto que desde que se instauró el sufragio universal y secreto en el curso del siglo XIX y principios del XX, cada elector independientemente de su situación social particular tiene el mismo peso al ejercer su derecho al sufragio.

Donde ciudadano, es justamente aquel que por medio del derecho al sufragio puede elegir a sus gobernantes, mientras que el significado del elector se reduce a dicho derecho.

En nuestro país la categoría de ciudadano, así como sus derechos y obligaciones son estipuladas primeramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>18</sup> y en un segundo plano en el COFIPE,<sup>19</sup> documento que retoma la categoría de ciudadano, al incluir sus derechos y obligaciones desde el punto de vista de la participación electoral en el marco de los procesos políticos. Ambos documentos de cobertura federal.

Si analizamos ambos documentos podremos darnos cuenta que no existen restricciones legales ó tajantes, ni para ejercer el derecho al voto ni para llevar a cabo otro tipo de asociaciones, lo que si es importante destacar es que en nuestro país como en la mayoría de los sistemas democráticos, la participación política

---

<sup>18</sup> Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cap. IV De los ciudadanos art. 34

<sup>19</sup> “Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”, Título Segundo, De la Participación de los ciudadanos en las elecciones. Cap. Primero arts. 4,5 y 6

ha terminado por reducirse al ejercicio del voto mientras que las otras formas de participación tienen poca importancia para la ciudadanía (en el supuesto caso que la mayoría de la ciudadanía tuviera conocimiento de los derechos que la ley otorga).

Obviamente el COFIPE, se limita solo a procedimientos electorales, pero respeta en su totalidad los ordenamientos de la máxima Ley, mientras que la Constitución en un plano más general establece los derechos para otras formas de participación cuando estipula: es prerrogativa del ciudadano mexicano asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Aunque ciertamente nunca establece que tipo de asociación, también es cierto que no establece ninguna limitante, siempre y cuando se apeguen a las normas legales que rigen a la sociedad.

Como podemos observar una vez que se ha conquistado la categoría de ciudadano, las exigencias para conformar una verdadera sociedad democrática aumentan, de tal manera que poco a poco los logros se van haciendo mas evidentes. Sin embargo todos los derechos que se han conseguido son resultado de largos periodos de tiempo que solo se recompensan cuando pueden verse integrados en los ordenamientos legales correspondientes. Finalmente y como hemos apuntado anteriormente la participación a la que nos referimos, es aquella que se instrumenta a través de los canales formales e institucionales y no a la que se pone en practica a través de estrategias, movimientos o manifestaciones, solo por nombrar algunos otros.

### 1.3.3 LA CIUDADANIA Y EL VOTO

Hoy nos parece absolutamente natural que hombres y mujeres podamos participar de manera activa ejerciendo el derecho al voto, que lo hagamos en forma directa y secreta, y que todos los ciudadanos contemos por igual. Sin embargo esa formula es resultado de una evolución histórica que costaría muchos años.<sup>20</sup>

En la actualidad todos afirmamos que los gobernantes y legisladores deben ser electos a través del voto, y es esa unanimidad la que nos lleva a reflexionar sobre los alcances del acto de votar.

Lo que convierte al voto en un instrumento fundamental del que hacer político moderno es la idea de que, entre gobernantes y gobernados existe un determinado vinculo; y no cualquiera, sino uno que hace depender a lo primeros de la voluntad de los segundos.<sup>21</sup>

Una voluntad no en el sentido de imposición sino de una respuesta democrática que se traduce en representatividad, es decir; quienes gobiernan son aquellos que obtienen la mayoría de las adhesiones ciudadanas. Es en esta

---

<sup>20</sup> En México, el voto directo es una innovación introducida hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma la reforma que en ese sentido se promulgo en 1912. Anteriormente se votaba por electores en segunda o tercera instancia los que a su vez integraban un cuerpo colegiado encargado, ese si, de elegir al diputado, al senador o al Presidente de la República.

El voto universal es aún mas reciente. Durante todo el siglo XIX existieron requisitos diversos para poder ejercer el derecho al voto ligados con la propiedad y la educación. Quienes carecían de propiedades o eran analfabetas no podían votar. Fue igualmente la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos de 1917 la que convirtió a todos los varones en ciudadanos con el derecho a votar.

No obstante a las mujeres se les mantuvo segregadas de ese derecho hasta la reforma de 1952-1953 y pudieron ejercer, por primera vez, dicho derecho hasta las elecciones federales de 1954.

<sup>21</sup> Woldenberg, K. José. "El voto", Academia Mexicana de Derechos Humanos, México 1997, pp19

mecánica que el acto de votar adquiere toda su significación y todas sus posibilidades.

El voto adquiere pleno significado en los sistemas democráticos, en los cuales los ciudadanos eligen a sus autoridades entre diferentes opciones que se presentan en competencia. Es decir, se traduce en una forma de que la pluralidad de opciones existentes puedan expresarse y reproducirse al tiempo que compiten de manera pacífica e institucional por la adhesión de los ciudadanos, que son los que tienen la última palabra.

La Ley en nuestro país reconoce como un derecho ciudadano básico el de votar y ser votado y el de organizarse con fines políticos, de tal suerte que debe ser la participación ciudadana quien decida quienes deben gobernar y quienes legislar.

El voto, considerado como un instrumento fundamental de la participación ciudadana encuentra también en la ley una reglamentación relevante, nos referimos a la defensa de los derechos de los ciudadanos a ejercer libremente este derecho.

Con el fin de evitar probables y/o reales presiones sobre los electores el voto es **secreto**, para que cada ciudadano elija por sí mismo, el voto se torna **directo e intransferible** es decir sin mediación alguna<sup>22</sup>, **el voto es libre** ya que debe ejercerse a conciencia y nadie tiene el derecho a presionar o condicionar al ciudadano.

---

<sup>22</sup> Solo en caso de impedimentos físicos como por ejemplo los ciegos, pueden auxiliarse de alguna persona de su confianza.

Estos atributos intentan que la comunidad se exprese y participe de manera libre, sin exclusiones ni presiones, convirtiendo a cada ciudadano en idéntico a los demás, de tal suerte que los votos sean los encargados de asignar los distintos cargos de representación y así conformar un gobierno legítimo, resultado de la preferencia de las mayorías.

## II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RÉGIMEN MUNICIPAL

### 2. EL DISTRITO FEDERAL Y SU RÉGIMEN MUNICIPAL

#### 2.1 CREACIÓN DEL D.F., Y CAMBIOS EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL

Hoy en día nos parece muy común que todos los ciudadanos del Distrito Federal, puedan ejercer su derecho al voto y así elegir a sus representantes, no solo para el gobierno federal sino también para el local. Sin embargo la historia de las elecciones locales en el D.F., no es tan simple como pudiera serlo en cualquiera de las entidades que conforman la federación<sup>23</sup>, en donde los ciudadanos gozan del derecho a elegir a su gobierno local con todas y cada una de las figuras que ello implica.

El Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión ha sufrido desde su creación en 1824<sup>24</sup> toda una serie de cambios y transformaciones que lo han llevado a modificar no solo su división territorial sino también a cambiar la manera de gobernarse interiormente, así mismo la historia de su conformación

---

<sup>23</sup> Federación entendida aquí como la fórmula política de asociación estatal.

<sup>24</sup> La creación de nuestro D.F., responde a la aparición misma del sistema federal de gobierno que sancionaba el Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, cuando la propia Constitución General de la República del 4 de octubre del mismo año en cuyo art. 50 fracciones XXVIII y XXIX, se daba facultad al Congreso de la Unión para:  
"elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación..."  
así como para "variar esta residencia cuando lo juzgue necesario".

político - administrativa va a estar ligada a los sucesos políticos que durante años ha caracterizado a nuestro país.<sup>25</sup>

El D.F., creado bajo el régimen municipal del autogobierno con sus respectivos ayuntamientos de elección popular directa ha sido en incontables ocasiones y básicamente a partir de la década de los setenta objeto de discusión por parte de quienes dirigen la política de nuestro país. El punto clave se ha basado consistentemente en la condición de que el D.F., debe asumirse, ya sea como entidad federativa con derechos y obligaciones como cualquiera o bien como la ciudad capital que se traduce en sede de los poderes de la unión a cargo del ejecutivo nacional.

Ello ha afectado por largos años directamente a los ciudadanos, los cuales sin más, vieron reducidos los derechos políticos que la constitución les confiere, concretamente el derecho a elegir a sus representantes, cuando en el año de 1928 se suprimió el régimen municipal y se les relego a elegir única y exclusivamente al gobierno federal, como veremos a continuación.

En 1824 a la vez que se creó Querétaro, los constituyentes decretaron la separación de la cd. de México del Estado de México y crearon el D.F. donde residirían los poderes de la unión. La nueva entidad resultó políticamente muy importante pero pequeña, pues se trataba de un círculo perfecto de 142 Km<sup>2</sup>

---

<sup>25</sup> Hernández, Franyuti Regina. "La organización municipal del Distrito Federal 1861- 1903" en **Las ciudades y sus estructuras. Población, espacio y cultura en México, siglos XVII y XIX.** Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora pp. 137

cuyo centro era la Plaza de Armas de la ciudad, que de acuerdo con los cálculos de Humbolt contaba entonces con 137 000 armas.<sup>26</sup>

En 1824 el D.F., va a comprender once municipalidades, número que se incremento en 1854 cuando se decretan sus nuevos límites. Oportuno es mencionar que en esos años las municipalidades continuaban regidas por formas de gobierno establecidas desde la época colonial y estaban inmersas en una desorganización administrativa que correspondía directamente a la inestabilidad política, cuyos cambios de régimen afectaron a la pertenencia territorial de estas municipalidades.

La Constitución centralista de 1836 (conocida como siete leyes) a la vez que convertiría a los estados en departamentos, suprimió los poderes locales por haber creado un cuarto poder: el Supremo Poder Conservador. Consecuencia inmediata del régimen central sería obviamente, la desaparición del D.F. el que hubo de quedar así incorporado al Departamento de México.<sup>27</sup> Para 1846, mientras el país hacía frente al conflicto con los norteamericanos se le volvió a reconstruir.

Así habría de permanecer, hasta que en 1857 la Constitución liberal previó que el D.F. se convirtiera en el Estado del Valle de México si se decidía trasladar los poderes de la Unión a otra parte lo que finalmente no sucedió.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Meyer, Lorenzo. "Sistema de gobierno y evolución política hasta 1940" en **Atlas de la Ciudad de México**, Plaza y Valdés 1997 pp 373

<sup>27</sup> Sayeg Helú, Jorge. "La creación del Distrito Federal". Colección Popular Ciudad de México, México pp

60

<sup>28</sup> Véase constitución de 1857 art. 76 y constitución de 1917 art. 44 la cual rige hasta la fecha.

Continuando con los cambios ocurridos al interior del régimen del D.F., el 6 de mayo de 1861 se da a conocer el decreto que dictaba que “para el mejor arreglo del régimen interior, el territorio del D.F. se dividirá en: la Municipalidad de México, y los partidos de Guadalupe Hidaigo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. Los partidos estarían gobernados por prefectos nombrados por el gobernador, indiscutiblemente la designación predominó sobre el derecho de elección directa.

A esta división territorial siguieron otras mas como la del 9 de agosto de 1861 o como la del 6 de marzo de 1862 ya fuera que crearan mas partidos, agregaran o quitaran municipalidades. Sin embargo estas medidas provocarían inconformidad entre los habitantes debido a que las divisiones territoriales no tomaban en cuenta el beneficio o afectación de actividad en su mayoría comercial que tenia una municipalidad con otra.<sup>29</sup>

Derrotado el imperio y durante el gobierno de Lerdo, el D.F. se consolidó como una entidad propia que demandaba y requería una administración estable que diera cause al incremento de población.

Para cuando se estableció el régimen porfirista, las constantes quejas y denuncias sobre la organización municipal eran casi insostenibles, lo que llevo al gobierno a declarar en el Congreso que era necesario una nueva demarcación exacta de sus municipalidades bajo el sistema de prefecturas.

---

<sup>29</sup> Hernández, Franyuti Regina. “La organización municipal del Distrito Federal 1861- 1903” en **Las ciudades y sus estructuras. Población, espacio y cultura en México, siglos XVII y XIX.** Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora pp. 141 - 143

Lo anterior llevaría a que en 1898 fueran fijados por primera vez y con precisión los límites del D.F., y la capital con una superficie de 1483 km<sup>2</sup> que lo dividía en la Municipalidad y la cd. de México propiamente dicha, más seis prefecturas o distritos que a su vez contenían dos o más municipalidades. Lo anterior con el objetivo aparente de promover la distribución proporcional de los fondos y a querer o no, para que el ejecutivo no perdiera el control solo el D.F.

En 1899 se especificaron los límites de las municipalidades existentes en las que se agregó la de Tlaltenco en Xochimilco. Las cuatro antiguas prefecturas se convirtieron en distritos que en 1900 pasaron a ser seis : Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan y Xochimilco. La Municipalidad de México quedó fuera.

Para 1903 se lleva a cabo una nueva reorganización, las unidades eran ahora 13 municipalidades mismas que se mantendrían hasta la gran reorganización de 1928. Estas municipalidades fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, México, Tacubaya, Mixcoac, Iztapalapa, Coyoacán, San Ángel, Cuajimalpa, Tlalpan, Xochimilco y Milpa Alta<sup>30</sup>

Se fijaron los límites de cada una de ellas y se modificó su forma de gobierno, estableciéndose así que en el orden administrativo, político y municipal, el D.F. dependía del ejecutivo por medio de tres funcionarios que eran: el Gobernador del D.F., el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas. En cuanto a los ayuntamientos

---

<sup>30</sup> Estas municipalidades seguían vigentes cuando estalló la revolución de 1910 y a pesar de los acontecimientos del movimiento revolucionario, la Constitución de 1917 ratificó los límites geográficos fijados para el D.F. en 1898.

conservarían sus funciones políticas y tendrían, en lo concerniente a la administración municipal, voz consultiva, derecho de vigilancia de iniciativa y de veto.

En el mismo año de 1903 el Congreso decreto la ley de organización política y municipal del D.F. adquiriendo vigencia el 1 de julio del mismo año. La ley significó una ruptura con el modelo institucional que se desprendía de las ordenanzas municipales de 1840, pues cambio el ayuntamiento/gubernatura por el denominado Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal.<sup>31</sup>

El art. 19 estipulo que los ayuntamientos del D.F. conservarían, en lo relativo a la administración municipal, solamente la voz consultiva y el derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto. Pero todo aquello que se refería al gobierno político y a la administración municipal del Distrito pasaba a ser responsabilidad directa del ejecutivo de la unión por medio de tres funcionarios que dependieron de la Secretaria del Estado y Despacho de Gobernación” el Gobernador del D.F., el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas.

Sin embargo lo anterior constituye en primera instancia la reducción de las facultades no solo de los ayuntamientos mismos sino de todo el régimen municipal que se perfila entonces como una conjunción de poderes, donde el ejecutivo federal obtiene las facultades mayores y los criterios para el D.F., se vuelven nuevamente un caso de exepción cuyo origen reside en que no es un

---

<sup>31</sup> Rodríguez, Kuri Ariel. “La experiencia obligada. El ayuntamiento de México política y gobierno 1876 - 1912.” COLMEX (Centro de Estudios Históricos) – UAM-A pp 72 - 73

estado mas de la federación sino la sede de los poderes de la unión. En otras palabras, los ayuntamientos de la entidad, perdieron su personalidad jurídica<sup>32</sup>

Hacia 1918 volvieron a manifestarse los problemas económicos de los ayuntamientos y empezaron a surgir disputas con el gobierno del distrito debido a la ausencia de una ley orgánica de los ayuntamientos que delimitara las responsabilidades.

Sin embargo los problemas por lo que atravesaba el sistema municipal eran ya añejos y realmente profundos, se exigía al gobierno que tomara medidas en el asunto, lo que no era fácil suponer en ese entonces, era que las medidas del gobierno culminarían con la supresión definitiva del régimen municipal en el Distrito Federal.

### **2.1.2 LOS AYUNTAMIENTOS EN EL DISTRITO FEDERAL**

Pasemos ahora a tratar la cuestión de los ayuntamientos en el Distrito Federal y bien podríamos iniciar por considerar al ayuntamiento como el único y elemental reducto del gobierno propio de los pueblos, ya que desde la dominación española aunque la mayor parte de los oficios del ayuntamiento eran

---

<sup>32</sup> Con esta nueva organización el D.F. haría frente al nuevo siglo, a una nueva constitución y a toda clase de intereses. Sin embargo, desde un principio, el Distrito Federal hubo de significarse por una desmedida concentración de la población en él. Sus límites territoriales se han mostrado insuficientes para albergar a su población, y se ha visto obligado a desbordarla, prácticamente en zonas aledañas a él, que pertenecen a entidades limitantes con el propio distrito.

vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, quedaron como de elección popular los cargos de alcaldes ordinarios.<sup>33</sup>

En efecto como ya hemos mencionado anteriormente el régimen municipal del distrito federal, implantado en 1824, dotaba a los ciudadanos de la posibilidad de participar en la vida política, de forma directa al elegir los representantes de los ayuntamientos dentro de lo que fuera el gobierno local. Los cargos de los ayuntamientos eran considerados constitucionalmente como de elección popular e igualaban al D.F., de alguna forma con el resto de las entidades del país.

Desde su institución, la elección de los ayuntamientos del D.F., se da de manera regular, es decir los procesos se llevaron a cabo en tiempo y forma, teniendo con ello, los ciudadanos, la posibilidad de elegir a sus representantes. Hasta que en 1928 desaparece definitivamente el régimen municipal y con ello la elección de los ayuntamientos. Sin embargo, cabe destacar que no existen abundantes fuentes que puedan apoyar en el seguimiento del proceso electoral para integrar el ayuntamiento de México.

Lo que primeramente llama la atención es que aunque de elección popular, solo los varones mayores de 20 años podían votar<sup>34</sup> y que en los procesos electorales de los ayuntamientos no faltaron anomalías tales como la no coincidencia entre el total de la población en edad de votar y el número de

---

<sup>33</sup> Tena Ramírez, Felipe "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa Trigésima edición, México 1998 pp 663

<sup>34</sup> Sería el Presidente Díaz Ordaz quien reformaría el art. 34 constitucional para otorgar el derecho de participación electoral a los jóvenes de 18 años.

boletas repartidas.<sup>35</sup> A pesar de lo anterior las elecciones correspondientes se llevaron a cabo como lo marcaba la ley.

Sin embargo, para el año de 1877 Porfirio Díaz nombro una Junta Municipal para la ciudad de México (que gobernaría en lugar del ayuntamiento) que convocaría a nuevas elecciones municipales a desarrollarse en enero y febrero. Este proceso electoral se caracterizó por una gran participación ciudadana, pues aparecieron 22 planillas disputando las regidurías y las sindicaturas. En su afán de ganar o consolidar posiciones en el incipiente régimen, grupos políticos denotaron una gran participación, misma que para 1879 disminuiría considerablemente. El ayuntamiento fue sin embargo, una institución que generó una cierta competencia electoral y que se observo en las disputas por las regidurías, al interior de la junta o colegio electoral.

Una característica peculiar en lo que respecta a la forma de manejarse de los ayuntamientos fue que hasta antes de 1880, la costumbre mas o menos respetada era que el primer regidor electo en la junta electoral secundaria, ocupará la primera regiduría del ayuntamiento, es decir se convirtiera en el presidente del ayuntamiento, característica que en efecto se repitió en dichas elecciones.

A pesar de los inconvenientes que estas elecciones del gobierno local pudieran haber registrado, la población del Distrito Federal tenia la facultad de elegir a sus representantes y así se desarrollo hasta que el régimen municipal se suprimió y con ello la existencia de los ayuntamientos correspondientes.

---

<sup>35</sup> Rodríguez Kuri, Ariel. . Op cit. 51-80

En 1901, por una iniciativa presidencial, se autorizó al Congreso para legislar en todo lo concerniente al D.F., y con ello, se aniquiló toda función real de elegir con sentido a las autoridades políticas municipales y judiciales.<sup>36</sup>

Posteriormente, y como ya se mencionó anteriormente la ley de organización política de 1903 cambió el ayuntamiento/gubernatura por el denominado Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal. En la integración de dicho consejo no quedó contemplada la representación formal y permanente de los ayuntamientos o de sus representantes. La relación de los ayuntamientos con el Consejo se daría solamente en los casos en que los ayuntamientos fuesen consultados u opinasen sobre algún asunto en particular.

Solo dos elementos permanecieron de la práctica institucional anterior a 1903, el ayuntamiento como órgano de elección popular; y su división interna en comisiones, ahora ya no de gobierno y ejecutivas sino consultivas y de vigilancia. Jurídica, política y administrativamente cada una de las funciones del ayuntamiento fueron observadas por el gobierno federal.

Solo en 1917 la ciudadanía del Distrito Federal recupera la capacidad de hacerse representar en los municipios, ya que el artículo 73 de la Constitución estableció la división territorial en el D.F., en municipalidades, cada una de las cuales estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular.

---

<sup>36</sup> Para mayor información, véase, "Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1987

Antes de que la Constitución entrara en vigor, Venustiano Carranza, en su calidad de primer jefe del Ejército Constitucional, expidió el 13 de abril de 1917 la Ley de organizaciones del Distrito Federal, mediante la cual el gobierno del Distrito quedaba a cargo de un gobernador, que dependería directamente del Presidente.

Ya para 1928 con la reforma constitucional, se suprimió definitivamente el régimen municipal que imperó durante 100 años, y con ello la existencia de los ayuntamientos que en primera instancia representaron al Congreso Local y por supuesto la posibilidad de que sus habitantes ejercieran el derecho a elegir a sus representantes.

Lo anterior significó el principio del fin para lo que sería la elección directa de los representantes en el Distrito Federal, misma que tendría que esperar muchos años para volver al plano político, antes de lo cual se habrían de librar serias batallas y se verían pasar sexenios completos sin obtener avance alguno.

### **2.1.3 LA SUPRESIÓN DE MUNICIPIOS Y EL D.D.F.**

1928 significó el último año en que funcionó el municipio libre de la capital de la república, la reforma constitucional de ese mismo año suprimió el régimen

municipal y con ello la elección popular de los ayuntamientos, así el gobierno del D.F. paso a ser responsabilidad directa del Presidente de la República.<sup>37</sup>

Con el sexenio de Emilio Portes Gil la población habría de acudir a la creación y expedición de la Ley Orgánica del Distrito Federal y territorios federales, mediante la cual los poderes antes detentados por los ayuntamientos y el gobierno del Distrito, quedaban en manos del Departamento del Distrito Federal (DDF) que a su vez dependería directamente del Presidente de la República, quedando con ello eliminada cualquier posibilidad de los cargos "públicos" se otorgasen por medio de la elección popular.

De entrada uno se pregunta si esto no es una violación a los principios que se establecen en la Constitución, concretamente a los derechos que se otorgan a los ciudadanos de elegir a sus representantes tanto federales como locales, de acuerdo a nuestro sistema de gobierno, pero claro tratándose de un caso especial como siempre se ha considerado al D.F., la respuesta pudiera

---

<sup>37</sup> Las reformas del art. 73, fracción VI de la Constitución que abolió el municipio libre del D.F., se introdujeron el 20 de agosto de 1928 quedando de la siguiente forma :

Art. único .- se reforman las bases 1ª, 2ª y 3ª de la fracción VI del art. 73 de la Constitución General de la República en los términos que siguen.

Art. 73 .- el Congreso tiene facultad

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales sometiéndose a las bases siguientes:

1ª El gobierno del D.F. estará a cargo del Presidente de la República. quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva.

2ª El gobierno de los territorios estará a cargo de los gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República quien los nombrara y removerá libremente.

3ª Los gobernadores de los territorios acordaran con el Presidente de la República, por el conducto que determine la ley.

Transitorio Único.- esta ley entrara en vigor el 1 de enero de 1929 pp 229

resultar muy ambigua, y, en el mejor de los casos se recurre a una explicación que nos habla de un marco jurídico - político que caracteriza a la ciudad no como una entidad mas de la federación sino como la "sede" de los poderes de la unión.

Para propósitos administrativos el D.F., quedo dividido en 13 delegaciones (Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Ixtacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac). y en un departamento central que comprendía las viejas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.

Con la supresión del autogobierno del D.F. la participación ciudadana se traduce en la creación de consejos consultivos en cada delegación

Poco antes de 1931 el territorio capitalino volvió a variar y quedo conformado por la cd. de México y 11 de legaciones (Azcapotzalco, Ixtacalco, Iztapalapa, Cuajimalpa, San Angel, Magdalena Contreras, Coyoacán, Tlalpan, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta) a cuyo frente se puso a un delegado, respaldado a su vez por varios subdelegados. Esto con el objetivo quizá de mantener un tanto la semejanza con el sistema municipal, pero que sin embargo en la práctica no se parecía ni en espacio ni forma

Bajo el gobierno del general Cárdenas el centralismo y presidencialismo se reafirmaron. El presidencialismo y la fuerza del partido oficial dominante creado en 1929 hicieron que al finalizar los 30s la politización de la administración capitalina disminuyera notablemente, pues el partido oficial comenzó a controlar los espacios de la vida pública, asegurándose el control de la población,

dividiéndola en sectores productivos cuyo mando recayó en individuos caracterizados por su lealtad al partido.

El gobierno del D.F., se encontró entonces a cargo del Presidente de la República quien lo ejercería por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF). Este funcionario sería auxiliado en el desempeño de sus labores por el Consejo Consultivo, por los delegados y subdelegados y por los demás departamentos u órganos que en cada caso fijarían leyes respectivas. Cada delegación estaría a cargo de un funcionario público al que se denomina delegado, nombrado y en su caso removido por el jefe del DDF previo acuerdo con el presidente de la república. Entonces tanto el jefe del DDF como los secretarios generales y demás servidores públicos de alta jerarquía serían designados por el jefe del ejecutivo, teniendo el primero el mismo status que cualquier miembro del gabinete.

Desde el punto de vista político, si comparamos el régimen municipal de alguna otra entidad con la forma de gobierno en el D.F., observamos que la organización delegacional prevé una forma alternativa de municipio para la participación ciudadana, sin embargo, notemos que los funcionarios de las delegaciones lo son por designación y no por elección, lo que reduce dicho espacio de la participación en una pantalla útil para legitimar el poder del gobierno federal sobre la capital.

Por su parte los departamentos administrativos del D.F., resultan ser equiparables a las secretarías de estado ya que tanto los jefes de Estado como los jefes de departamento administrativo tienen la facultad constitucional de

refrendar los actos del Presidente de la República y de formular respecto a los asuntos de su competencia los proyectos de ley y reglamentos, acuerdos y ordenes que sean necesarias para atender la función de gobierno.

Sin embargo la diferencia radica en que un jefe de estado, tiene facultades ejecutivas en toda la amplitud de la palabra y el jefe de departamento del D.F., estaría supeditado directamente al Presidente de la República en todo lo concerniente al gobierno de la ciudad, es decir mantendría su posición pura y netamente como el instrumento por medio del cual el Presidente gobernaría el Distrito Federal.

El DDF se constituyo pues en un auténtico órgano de gobierno que entre sus atribuciones contó con la facultad para actuar en ramas administrativas de muy diversa índole.

En lo que respecta a la actual Ley Orgánica del DDF, ésta data de 1978 y es cuarta ley que el Congreso de la Unión ha expedido sobre el mismo objeto. Antes de ella estuvieron la de 1928, 1941 y 1970 sucesivamente.

La Ley Orgánica del D.F., es pues el marco jurídico fundamental de su administración pública,<sup>38</sup> y otros aspectos. También contiene los principio de la organización vecinal y la participación política de los ciudadanos.<sup>39</sup>

Lo anterior nos lleva nuevamente a observar la diferencia de los estados de la república con respecto al D.F., el cual seguía sin estar representado por un

---

<sup>38</sup> La administración pública es entendida aquí , como el conjunto de medios necesarias para poner en practica las funciones del gobierno. donde el objetivo es conseguir la mayor eficiencia posible en la función de gobierno.

<sup>39</sup> Para mayor información, véase Ley Orgánica del Distrito Federal

Congreso local, es decir no contaba con diputados propios, ya que los que se elegían eran estrictamente en el orden federal.

El nuevo orden administrativo del Distrito Federal, representó en un principio, una alternativa del gobierno federal que, en función de las demandas de la población, consintió llevar a cabo cambios que en primera instancia representarán su "esfuerzo" por dar soluciones a los habitantes de la capital.

#### **2.1.4 SOBRE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS**

En lo que respecta a los Consejos Consultivos, hemos podido observar que su existencia del Consejo Consultivo significa en un primer plano la apertura de espacios a la participación ciudadana, sin embargo y en un segundo plano, las características de sus facultades ubican a la sociedad, en una posición que la mantiene al margen de las decisiones políticas, ya que al final la decisión respecto al tema que refiera era definida por el presidente del Consejo quien seguía siendo designado y no electo por voto popular.

Estas condiciones se modificarían con el paso del tiempo, sin embargo la figura del Consejo Consultivo se mantendría hasta la década de los 80s. Con cuatro leyes orgánicas en su haber, el Consejo experimentó características distintas pero siempre sin la facultad de injerir decisoriamente en las cuestiones políticas, como veremos a continuación.

Los Consejos Consultivos se establecieron por primera vez en la Ley Orgánica del Distrito y de los territorios federales del 31 de octubre de 1928

publicada en enero de 1929. Su creación, desarrollo dos características importantes, la primera; como sede permanente para la consulta pública y la segunda como un respaldo institucional que garantizaba la apertura de las vías de comunicación entre gobierno y sociedad.

El primer reglamento expedido el 23 de enero de 1928 sintetizaba sus funciones principales: iniciativa, opinión y vigilancia, especificando que cada año por mayoría de votos se elegiría un secretario encargado de llevar las actas y sería el único remunerado en cada reunión con una cantidad determinada por el jefe del DDF.

Según la Ley, los consejos tenían derecho a proponer reformas y medidas, ser oídos en los casos específicos, inspeccionar los servicios, denunciar las irregularidades y revisar la cuenta del DDF.

Durante mas de cuarenta años el Consejo Consultivo se integró y sesionó con regularidad. Sin embargo su importancia con el paso del tiempo parecía disminuir así como su presencia pública, esto debido principalmente a que el ciudadano en cuestión no se sentía verdaderamente involucrado en dicho proceso de elección popular.

El D.F., tendría en 1941 y durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, una nueva Ley Orgánica del DDF que reemplazaba claro esta a la de 1929.

Esta ley fortalecía la presencia de la autoridad, reduciendo las funciones del Consejo casi exclusivamente a prestar su opinión en asuntos referentes a obras y servicios públicos. se especifico claramente que el Consejo tendría

únicamente función "informativa y de opinión" y en ningún caso ejecutiva y decisoria y que funcionaria por comisiones de trabajo.

En realidad la actividad de las delegaciones fue poca porque la propia Ley Orgánica les fijaba funciones limitadas como la de presentar iniciativas al jefe del departamento y vigilar los servicios públicos entre otros.<sup>40</sup>

Veremos mas adelante como la sucesiva reducción de las facultades del Consejo provocaría que este se volviera inoperante por no cumplir con las exigencias de lo que la sociedad esperaba como órganos de participación y canalización de demandas y obtención de respuestas y resultados óptimos.

Durante treinta años el Distrito Federal se regiría por dicha ley y no presentaría alteración alguna en cuanto a su forma de gobierno. En 1971 al iniciarse el Gobierno de Luis Echeverría, la ciudad contaba con una 3<sup>ra</sup> Ley Orgánica de mucha trascendencia por sus variadas innovaciones en materia política y administrativa. Entre las mas importantes se dividía al Distrito Federal en 16 delegaciones y se desconcentraban<sup>41</sup> las actividades del gobierno de la ciudad, multiplicados por el continuo crecimiento tanto de la población como de las áreas de asentamientos.

Esta tercera Ley Orgánica concebía al Consejo Consultivo como una integración vecinal y si bien existía aisladamente ahora encontraba una vía de institucionalización abriendo los conductos para establecer relaciones de

---

<sup>40</sup> Para mayor información, véase. "Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal", Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1987

<sup>41</sup> La desconcentración administrativa es un procedimiento legal que consiste en delegar a determinados órganos administrativos centrales con el fin de hacer expeditas las funciones y servicios que se delegan. Para el caso del D.F., los órganos desconcentrados son las delegaciones.

comunicación con las autoridades, objetivo planteado desde su creación, pero que sin embargo no había cumplido las expectativas esperadas.

La unidad participativa ya no sería el gremio sino el propio individuo, el ciudadano que se acercaba con otros en una demarcación específica, de esa manera podría señalar la problemática de su calle, colonia, delegación o la misma ciudad con mayor detalle, evaluar los planes y programas que la autoridad ofrecía e incluso participar activamente en su solución. Sin embargo, la capacidad de tomar parte activa en las decisiones finales, estaba aún lejos de realizarse.

La Ley Orgánica reguló otro cauce de injerencia para los gobernados, concretamente los órganos de colaboración vecinal y ciudadana los cuales podían formarse en cada delegación bajo la figura de comités de manzana (electos por voto popular) mediante convocatoria de las autoridades delegacionales y asociaciones de residentes que se constituirán con los miembros de los comités de manzana que existan a lo largo de la delegación.

Pero vayamos directamente a la relación que guarda lo anterior con nuestra cuestión del Consejo Consultivo.

Pues bien, los presidentes de las asociaciones de residentes integrarían una junta de vecinos cuyo presidente sería miembro del Consejo Consultivo, órgano supremo de organización vecinal.

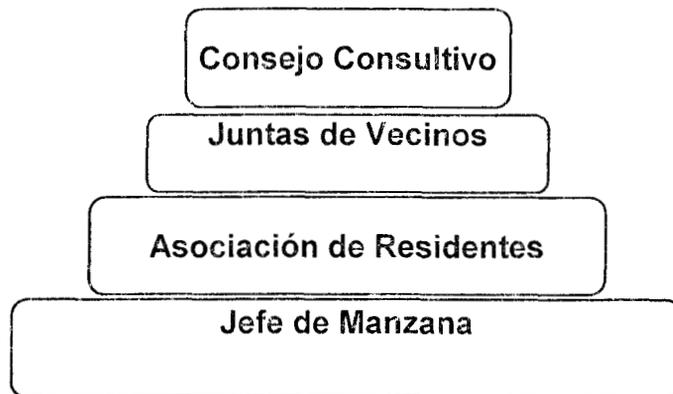
Los 16 presidentes de las juntas (uno por cada delegación) integrarían la instancia máxima que sería dicho Consejo Consultivo, entre ellos se designaba un secretario, encargado de la oficina administrativa, y finalmente la presidencia del

Consejo se mantenía en la persona del propio regente quien también podría disponer de un representantes para encabezar las sesiones.

En cuanto a las mesas directivas de las juntas, estas serían elegidas libremente por los vecinos. Antes de los 70s los gremios proponían a sus candidatos entre los cuales se haría una designación oficial, después de los 70s los vecinos van a participan directamente en la elección de sus representantes a excepción - nuevamente - del dirigente máximo que aun seguía siendo nombrado por el regente. De cualquier forma seguía hablándose del Consejo Consultivo como órgano decorativo del DDF, pues aunque la forma de designar a sus integrantes variaba, la cabeza obedecía al procedimiento de décadas atrás, es decir, por designación.

En 1973 surge una cuarta Ley Orgánica la cual sufre algunas modificaciones en 1983 sin embargo en su mayoría la anterior es la que seguiría vigente, en ella se tipifica la existencia de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana que ya hemos comentado en paginas anteriores, donde el art. 45 se refiere a este cuerpo de colaboración denominado "manzana" como la unidad formada por un comité de ciudadanos que designarían en forma directa al jefe de manzana. Posteriormente los comités de manzana integrarían a las asociaciones de residentes y estos a su vez integrarían una junta vecinal eligiendo también a su directiva, constituyéndose 16 juntas que a su vez integrarían el Consejo Consultivo en el Distrito Federal, procedimiento que ya hemos comentado anteriormente. Lo que aquí se hace importante mencionar es que la estructura seguía siendo jerárquica y sin facultad ejecutiva.

La jerarquía vecinal quedaría como sigue:



De entre las atribuciones y obligaciones mínimas de las juntas destacaron : proponer al delegado medidas para mejorar los servicios, informar de problemas administrativos y opinar sobre asuntos de interés social.

La permanencia de la designación y no de la elección del presidente de la junta, llevo a que en 1980 se diera una renovación de los órganos de colaboración vecinal, de tal forma que se permitió que un vecino fuera electo para el cargo máximo del Consejo<sup>42</sup>.

Era de esperarse que a ante la posibilidad de que la sociedad civil tuviera en su totalidad los instrumentos para encargarse por si misma de su propia participación, miles de ciudadanos modificaron sus posiciones de indiferencia respecto a su participación.

Entonces destaca aquí, la diferencia entre el Consejo Consultivo creado hacia 1928 y el que se tenia para los años 80s. Aquel carecía de vinculo domiciliario y de falta de identificación con las comunidades vecindadas. El

---

<sup>42</sup> Bajo el mando de Carlos Hank González, mediante una decisión política seguramente avalada por el Presidente de la República

actual apoyaba su representatividad en miles de Comités de Manzana, de los cuales en estructura piramidal, surgieron las 2 052 Asociaciones de Residentes de colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales, que, a su vez dieron origen a las 16 juntas de vecinos, cuyos presidentes integrarían el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

Sin embargo, para que el Consejo Consultivo alcanzara sus objetivos, era absolutamente necesario que se le otorgaran facultades ejecutivas, además de las de consulta y opinión.

Una primera conclusión nos lleva a pensar que las atribuciones que marca la ley para la organización vecinal, están encaminadas no solo a implementar espacios para la participación, sino también, a la construcción de vías institucionales que faciliten el proceso de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades.

A primera vista pareciera que el mecanismo es óptimo sin embargo el gran problema que hasta aquí se observa que el Estado sigue manteniendo la tutela, en el sentido de que éste puede o no aceptar las propuestas vecinales según las considere convenientes. A lo anterior se suman algunas limitaciones en lo que se refiere a la eficiencia del Consejo como son; la falta de infraestructura para desarrollar las actividades que marca la Ley Orgánica, así como la falta de presupuesto que se torna en un obstáculo para garantizar el futuro saludable no solo de esta organización sino de cualquiera otra.

La Segunda conclusión que extraemos de lo anterior es que aunque la evolución global de la participación ciudadana es muy positiva en cuanto a su incremento cualitativo como cuantitativo falta sin embargo mucho camino por recorrer, pues la sociedad no tiene autoridad ejecutiva por lo cual no tiene capacidad para vetar ninguna acción determinada. Es decir, como lo marca Luis Reygadas y Mónica Toussaint, existe una gran contradicción entre la estructura jurídico - política del Distrito Federal y la realidad social que vive la entidad.<sup>43</sup>

### **3. LAS REFORMAS RELEVANTES**

#### **3.1 LA REFORMA DE 1977: LOS AVANCES EN LA PARTICIPACION**

Como ya mencionamos, desde que el gobierno del D.F., se encontró a cargo del Presidente de la República, éste lo ejerció por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (DDF). Tanto el jefe del DDF, como los secretarios generales y demás servidores públicos de alta jerarquía, fueron designados por el jefe del ejecutivo. Después el titular del DDF, previo acuerdo con el Presidente de la República tenía la facultad de nombrar a los delegados y subdelegados.

Sin embargo y a diferencia de los estados de la república, el D.F., continuaba con su categoría de excepción, al no estar representado por un Congreso Local, es decir que no tenía diputados propios ya que los que se

---

<sup>43</sup> Reygadas, Luis y Toussaint, Mónica, "Conflictividad social y legislación electoral", en *Revista de Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, No. 16, enero - abril 1988 pp.39

elegían eran estrictamente en el orden federal y carecían del derecho a elegir al gobernador, ni a los presidentes municipales.

En el mejor de los casos y con la introducción de la figura de "representación proporcional" (ocurrída gracias a la reforma de 1977 conocida como la LOPPE) para la elección de 1982 los ciudadanos del D.F., pudieron elegir 20 diputados de R.P., además de 40 de Mayoría Relativa. El D.F., conforme en ese entonces el 72% del padrón de la primera circunscripción donde estaba integrado, lo cual fue el factor principal que provocó el resultado.<sup>44</sup>

Pero comencemos desde el principio. La reforma de 1977 no se da en condiciones favorables, sino por el contrario es resultado de las exigencias de la sociedad. Los sucesos ocurridos en la década de los sesenta y entre ellos el desatacado movimiento estudiantil de 1968 habían generado para principios de la década de los setenta un ambiente de descontento popular, el cual lejos de expresarse en las urnas, se manifestó en movimientos sociales independientes e incluso hasta en el surgimiento de grupos guerrilleros.

La industrialización del país, había creado nuevos grupos sociales que no encontraban canales de expresión fuera de los partidos políticos registrados, y por otra parte la sociedad había asistido a una elección presidencial, donde cobró vida la famosa candidatura solitaria del candidato del partido oficial a la presidencia, esto en el año de 1976.

Y claro no podemos dejar de mencionar la crisis mundial del sistema capitalista que agudizaba las contradicciones sociales sobre todo en los países

---

<sup>44</sup> Rodríguez Araujo, Octavio "Gobierno y Representación Política en el Distrito Federal 1940-1984" en *Atlas de la Ciudad de México*, Plaza y Valdés México 1987 pp377-379

subdesarrollados. Todos estos acontecimientos hicieron evidente la necesidad de una reforma política profunda. En esas condiciones, el gobierno de López Portillo dio paso a una reforma electoral a partir de la modificación de algunos artículos constitucionales y la institución de la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (LOPPE).

Y así, en 1977 se inició un nuevo y profundo proceso de reforma política que revisó en lo general, la dinámica que había seguido el país en los últimos 20 años. Esta reforma obedeció a necesidades internas de adaptación del sistema político a las condiciones económicas que particularmente desde 1970 habían comenzado a sufrir modificaciones.

Las cuestiones más importantes de dicha reforma se plasmaron primero en la Constitución y después en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales cumpliendo así con el aspecto reglamentario.

Dentro de los cambios más importantes de dicha reforma destacaron entre otras, dos modalidades:

La modalidad para el registro de organizaciones políticas que podían ser desde entonces y hasta la fecha de dos tipos, partidos políticos y asociaciones políticas también nacionales. Así como la creación de la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones, lo cual se traduciría prácticamente en el ingreso de nuevos partidos al campo electoral.

La otra modalidad introducida en la LOPPE fue la reforma de representación política, concretamente a la Cámara de Diputados Federal, dando

origen a los diputados de Representación Proporcional los cuales se elegirían en circunscripciones plurinominales y no podían ser mas de 100<sup>45</sup> abriendo con ello mayores posibilidades a los partidos de oposición de tener diputados en la cámara. Se incremento así el número de curúles, de 300 a 400 diputados debido a los 100 diputaciones de R.P que algunos gustaron llamar "premio de consolación".

Cabe mencionar que para la elección de diputados de 1979 (primera después de la reforma electoral) el D.F., se dividió en 40 distritos uninominales, formando éste parte de la tercera circunscripción plurinominal. En 1982 paso a formar parte de la 1<sup>ra</sup> circunscripción plurinominal y en 1985 fue una de las tres que formaron la 1<sup>ra</sup> circunscripción plurinominal de las cinco en las que se dividió el país.

Estas reformas tuvieron sin duda, importantes repercusiones, baste decir que con la presencia de nuevos actores, las elecciones cobraron mayor trascendencia, los debates en la cámara de diputados adquirieron mayor interés, disminuyo el abstencionismo se incorporaron a la practica electoral partidos politicos antes marginados.<sup>46</sup>

Obviamente este Consejo Consultivo es muy distinto por su composición e integración del permitido por la ley Orgánica de 1941, formado entonces por representantes de los llamados grupos de presión.

---

<sup>45</sup> Ampliado a 200 por el Presidente Miguel de la Madrid en la reforma de 1986

<sup>46</sup> Reygadas, Luis y Toussaint, Mónica. Op cit. pp 49

En lo que se refiere exclusivamente a la cuestión de participación ciudadana en el D.F., la reforma introdujo la figura del referéndum y la iniciativa popular que se contemplaron en el art. 73 de la Constitución pero que desgraciadamente no quedaron reglamentadas. Así mismo se dio vigencia práctica a la constitución del Consejo Consultivo, como órgano de colaboración vecinal y ciudadano que se coordina con el Jefe del DDF del cual depende.

Tanto el referéndum (convalidación de los medios legislativos a través de la consulta directa a los ciudadanos) como la iniciativa popular (derecho de iniciar leyes y reglamentos por los ciudadanos) de convertirse en una verdadera tradición política a la que los ciudadanos apelen realmente como un derecho, podrán compensar en buena medida las restricciones en el ejercicio de los derechos democráticos que la Constitución puso para equilibrar el sistema federal.

Sin embargo aunque lo anterior significó un gran avance no podemos dejar de observar que la organización y funcionamiento de estas instancias de participación ciudadana se reducen a los niveles consultivos y de opinión persistiendo la decisión del delegado, de lo que se desprende que la representación política en el D.F., sea muy restringida con respecto al resto del país.

Lo que se puede extraer del análisis de esta reforma es la destacada importancia que el aspecto electoral refleja en ella y que obviamente favorece a la participación ciudadana en su aspecto meramente electoral. No es desconocido que el Distrito Federal es la sede no solo de los poderes de la Unión sino

también de todos los partidos políticos y asociaciones nacionales, quienes ven en esta ciudad un campo potencial para ganar terreno en el ámbito electoral, que después, se traduce en poder político, motivo por el cual recibieron con satisfacción los avances conseguidos.

Sin embargo, no podemos dejar de cuestionar; dónde quedó la exigencia real que concierne al D.F., la cuestión de la elección directa de sus representantes y la especificidad de su posición jurídico - política dentro de la federación.

Después de la reforma, nada se había avanzado en ello y la población hubo de conformarse con la idea de que esta reforma, era solo el principio para en un futuro conseguir lo que se deseaba.

### **3.1.2 LA REFORMA DE 1986 CAMBIO O CONTINUIDAD?**

La campaña electoral de 1982, fue el momento propicio para que surgiera nuevamente la discusión, sobre todo en el sentido de impulsar la participación ciudadana y devolver así los capitalinos su derecho constitucional de ser sujeto activo y decisivo en los actos de gobierno.

El régimen planteó, aparentemente, una promesa de democratización integral y garantizó la continuidad de la política de organización vertical, exclusivamente consultiva, colaboracionista y de control a través de las Asociaciones de Residentes.

Paralelamente, se impulsaron las consultas populares a través de foros expresamente creados para aparentar una apertura democrática pero que en realidad no dejaban de ser meros trámites para obtener conclusiones previamente determinadas y legitimadoras del proyecto oficial.

En el sexenio de Miguel de la Madrid las elecciones ya habían adquirido una nueva connotación. El impacto de la crisis había generado gran descontento popular, el cual no había podido expresarse a través de las vías tradicionales de las organizaciones sociales.

El sismo del 19 de septiembre de 1985 puso al descubierto la incapacidad de dirección del gobierno de la ciudad, la ausencia de fluidez administrativa y de capacidad gubernamental ante situaciones límite ó extremas, al tiempo que evidencio la inexistencia de estructuras de real participación ciudadana.

La desorganización que marco durante los primeros días la presencia estatal, el desorden manifiesto de las delegaciones políticas y la debilidad de la mayoría de los partidos políticos, contrastaron con la participación activa de los ciudadanos, que incluso, los medios de comunicación no se cansaron en resaltar.

Incluso, autores como Jacqueline Peschard consideraron que los sismos fueron reactivadores de los movimientos urbanos <sup>47</sup> lo que se pudo observar en los años siguientes, con el surgimiento de un gran número de organizaciones de índole social.

---

<sup>47</sup> Peschard, Jacqueline "La reforma política del Distrito Federal" en Leonardo Valdés (coordinador). **Elecciones y Partidos Políticos en México**, UAM-I 1995 242-248

El voto se convirtió, en uno de los escasos medios para la población manifestara sus molestias e inconformidades con respecto a la política económica que tan drásticamente los afectaba, lo cual se observo concretamente en las bajas y pérdidas del poder adquisitivo, por mencionar alguno.

Este ambiente, inevitablemente se trasladaría al contexto político, y se reflejo básicamente en el incremento de la votación a favor del PAN, partido de oposición creado una década después que el partido oficial y que amplios sectores de población identificaban como antigobiernista.

En ocasiones esto llevo a que la población protestara reclamando el triunfo de la oposición. Un ejemplo claro de ello fue sin duda el conflicto electoral de Chihuahua en 1986 que indignó a la opinión pública y generalizo en la población una pugna que exigía el respeto al voto y sobre todo de aquél voto otorgado al partido opositor.

Nuevamente era evidente la necesidad de una nueva reforma, que si bien no se hizo esperar y en noviembre de 1986 el Presidente Miguel de la Madrid, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Constitución y una propuesta de sustitución de la LOPPE por un Código Federal Electoral.

Los puntos relevantes de esta reforma fueron:

- Se incremento el número de diputados de 400 a 500, introduciendo cien nuevos diputados de Representación Proporcional quedando 300 de M.R y 200 de R.P
- Se creo el Tribunal de lo Contencioso Electoral
- Se suprime la posibilidad de obtener registro condicionado

Durante este periodo, había resurgido con más fuerza la demanda de la población hacia la apertura política, que permitiera la elección del gobierno de la ciudad y de las autoridades delegacionales, el establecimiento de un congreso local y sobre todo la reestructuración de los organismos de participación ciudadana.

La necesidad de la participación de la sociedad en los organismos de gobierno era evidente y entre los partidos de oposición destacaron varias propuestas, como la del PAN que proponía crear un congreso local, la del PST que quería convertir a las delegaciones en municipios, la del PMT para constituir el Estado de Anáhuac o como la del PRI que presentó una diversidad de opiniones encontradas, entre otras.<sup>48</sup>

Este amplio debate culminó con la iniciativa presidencial de creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana integrada por 40 diputados de mayoría y 26 de representación proporcional electos cada tres años<sup>49</sup> para lo cual toda la entidad se consideraba como una sola circunscripción plurinominal. Los representantes serían electos cada tres años, de manera simultánea a los diputados federales, y cumplirían con los mismos requisitos exigidos para estos.

Pese a los logros que lo anterior pudiese significar, la reforma al art. 73 en su fracción VI, dispuso la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo

---

<sup>48</sup> Para mayor información, véase Asamblea, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del D.F., primera legislatura. Núm. 14 Segunda Época, Vol. 1 noviembre de 1998 pp 8-13

<sup>49</sup> La iniciativa del 23 de diciembre de 1986 reforma los artículos 73, 79, 89, 110, 111 y 127

relativo al D.F. La reforma mantuvo intacto el principio de que el gobierno de la entidad debía estar a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercería por medio del jefe del Departamento del D.F. y de sus Delegados, a quienes nombraba y removía libremente.<sup>50</sup> Motivo por el cual, si se hiciera un balance observaríamos, que los logros quedaban muy por debajo de lo que se deseaba alcanzar.

En lo que se refiere a la parte de participación ciudadana y con el fin de retomar la demanda de la sociedad capitalina, el gobierno elaboro dos disposiciones, el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo dichas reformas fueron tan tímidas que no cumplieron con el objetivo deseado.

Por una parte el referéndum se realizaría solo cuando el estado lo considerara conveniente y nunca sobre aspectos fiscales o del gobierno de la capital. Y en lo que respecta a la iniciativa popular, hubo de enfrentar una serie de obstáculos y condicionamientos que la hicieron en los hechos impracticable.<sup>51</sup>

En la practica, no podía haber iniciativa sobre impuestos ni sobre el gobierno del Distrito Federal y para los casos en que si era posible impulsaría se requerían 100 000 firmas de habitantes capitalinos (5 000 por cada delegación) con dirección y número de credencial de elector.

Aún cuando los requisitos fueran cubiertos la iniciativa podía ser rechazada por el Presidente o las Cámaras que tenían la decisión final.

---

<sup>50</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier "La legislación electoral en el distrito federal". Anuario de Sociología, Polis 98 UAM-I

<sup>51</sup> Reygadas, Luis y Toussaint, Mónica, "Conflictividad social y legislación electoral", en **Revista de Estudios Sociológicos**, El Colegio de México, No. 16, enero - abril 1988 pp.51

Otra alternativa que intento dar una respuesta a las demandas ya descritas, se expresó en el impulso que se dió a los organismos de representación ciudadana o de colaboración vecinal, como son los Comités de manzana, las Juntas de vecinos, las Asociaciones de Reseriteres y el Consejo Consultivo.

La estructura de dichas instancias, como ya se ha mencionado era meramente piramidal, de tal suerte que la única votación universal, directa y secreta es la elección del comité de manzana y su respectivo jefe.

Si bien, esta reforma obtuvo logros importantes para el Distrito Federal destacando entre ellos ; la creación de la Asamblea de Representantes que aunque con facultades limitadas, es sin duda un paso adelante en la retribución de los derechos ciudadanos que corresponden a la población.

No obstante, es muy claro que esta reforma mantiene un hilo de continuidad con la anterior que obedece en un principio a los objetivos del partido oficial de no perder el poder en el D.F., pero que sin embargo, se vio en la necesidad de ceder ante la situación eminente de descontento general. Ello para evitar otro tipo de procederes que pusieran en entredicho la legitimidad del gobierno.

### **III. PARTICIPACION CIUDADANA Y GOBIERNO LOCAL**

#### **4. LOS LOGROS OBTENIDOS**

##### **4.1 LA ASAMBLEA EN EL DISTRITO FEDERAL**

A pesar de que es resultado de una iniciativa presidencial, no podemos hablar de que la creación de Asamblea de Representantes del Distrito Federal se deba única y exclusivamente a la reforma que le da vida. Ya hemos apuntado, como las constantes demandas de la sociedad capitalina y de los partidos políticos y las asociaciones existentes, generó al gobierno una presión que con el paso de los años se transformó en un malestar que hacia evidente la necesidad de un cambio "renovarse o morir".

La existencia de los órganos desconcentrados como instrumentos del gobierno que no satisfacían las necesidades de la población, así como el evidente desgaste del sistema político, evidencio la necesidad de devolver a la población aunque fuera en parte los derechos que le habían sido arrebatados hacia décadas atrás.

Efectivamente con la reforma de 1986, se estableció formalmente la creación de la Asamblea en el Distrito Federal, órgano que pretendió fungir como un Congreso Local en la ciudad a la vez que buscaba (en el supuesto objetivo del gobierno) incrementar la participación de los habitantes y hacer del conocimiento de las autoridades los problemas que se refieren a la organización y a la

administración de la capital. La primera Asamblea se integraría con 40 representantes de mayoría relativa y 26 de representación proporcional.

Entre sus facultades se establecieron las siguientes.<sup>52</sup>

- Capacidad para dictar reglamentos de política y buen gobierno
- Proponer la atención de problemas prioritarios en el presupuesto de egresos del D.F.
- Recibir y examinar informes trimestrales sobre ejecución y cumplimiento de los presupuestos
- Participar en la revisión de la cuenta pública
- Citar a los funcionarios para que informaran sobre el desarrollo de los servicios públicos y la ejecución de obras
- Aprobar los nombramientos del Tribunal Superior de Justicia del D.F.

Sin embargo y pese a lo anterior, se conservó que el Congreso de la Unión mantendría la facultad de legislar sobre todo asunto relacionado con la capital, confirmando de esa forma que el gobierno permanecía a cargo del ejecutivo.

Como podemos observar, las funciones de esta Asamblea se restringen básicamente a la Asesoría y a la Gestión, a la par que tiene atribuciones meramente reglamentarias y no legislativas.

---

<sup>52</sup> Reygadas y Toussaint. Op. Cit. pp 62

En suma una vez más quedo sin ser resuelta la demanda de los ciudadanos del D.F., a elegir a sus autoridades locales, permaneciendo marginados de los procesos de decisión política en la entidad.

Para reglamentar estos aspectos, el Presidente envió al Legislativo una iniciativa para adicionar un libro noveno al Código Federal Electoral, este libro aprobado en 1987, en lo fundamental adapta los principios básicos que contiene el Código a la elección de la Asamblea, un aspecto interesante de esta adaptación es el correspondiente a la formulación del "candado de gobernabilidad".

Este en esencia establecía que el partido que obtuviera más constancias de mayoría y un 30% mínimo de la votación en el Distrito Federal le serían asignados el número de asambleístas que fueran necesarios para que el partido obtuviera la mayoría absoluta en la Asamblea, además tenía derecho a un representante adicional por cada cuatro puntos porcentuales cuando su votación excediera al 30%. Todo esto aplicando el criterio de que no podría tener más de 43 representantes, lo cual significaba un 65.2% de la Asamblea. Con lo anterior la ARDF adopta la misma cláusula de gobernabilidad diseñada en primera instancia para la Cámara de Diputados.<sup>53</sup>

La elección se realizó y la primera Asamblea fue elegida en 1988<sup>54</sup> inmersa en un ambiente político y social de gran inestabilidad e incertidumbre, sobre todo

---

<sup>53</sup> Para mayor información, véase Becerra Chávez, Pablo Javier "La legislación electoral en el distrito federal", en *Anuario de Sociología*, polis 98 UAM-I

<sup>54</sup> Bajo los requisitos que establece el artículo 55 constitucional para los diputados federales.

si recordamos que para ese entonces en el Distrito Federal ya se observa una pluralidad de opciones partidarias, así como una creciente competitividad de partidos de oposición.

No obstante, la Asamblea se conformo con una indiscutible sobrerrepresentación del PRI quien en función de la votación que obtuvo(26% de votos) y gracias a la cláusula de gobernabilidad logro dicho resultado.

Mientras eso sucedida, las pugnas por seguir adelante con la reforma política no cesaban y el hecho de que el candidato del PRI a la presidencia, hubiese perdido la votación en el caso del D.F. acelero la demanda de la reforma política capitalina.

No pasaría mucho tiempo antes de que volviese al plano político de discusión la reforma del D.F., como veremos a continuación.

## 4.2 LAS REFORMAS DE 1993 - 1994 Y LOS CONSEJOS CIUDADANOS

Como ya se indico, el tema de la reforma del D.F., no se hizo esperar y en cuanto hubo posibilidad fue traído nuevamente al debate,

Tras haber sucedido la segunda elección de la Asamblea en 1991 nuevamente con una victoria priísta que arrasó con los votos capitalinos, las opiniones encontradas comenzaron a manifestarse. Ya que en los resultados de la elección desarrollo claramente una gran recuperación del PRI, ya que ganó todos los diputados de mayoría relativa de los 40 distritos en juego, representando el 46.3 de los sufragios capitalinos, a diferencia de 1988 en que representó el 27.6% y donde perdió 15 distritos en manos de la oposición.<sup>55</sup>

Algunos autores atribuyeron dicho resultado a una alteración en el padrón electoral del Distrito Federal, en función de la comparación con el de la elección próxima anterior y el censo de población elaborado un años antes.

Para diciembre de 1992 los asambleístas quienes seguían manifestándose en favor de la reforma, convocarían a un plebiscito ciudadano a celebrarse marzo de 1993, a fin de conocer la opinión de los ciudadanos respecto si debía crearse un Congreso de Diputados Local, así como el estado 32 en lugar del D.F., que como ya hemos mencionado han sido punto claves de las exigencias ciudadanas desde antaño.

---

<sup>55</sup> Para más información véase Silvia Gómez-Tagle y María Eugenia Valdés, Distrito Federal”, en Silvia Gómez Tagle ( Coordinadora), “Las elecciones de 1991, la recuperación oficial”, México. La Jornada Electoral GV Editores. 1993, pp 119 – 154.

Con todo el entusiasmo que este ejercicio político represento, en cuestión de cifras los resultados fueron desafortunados, pues solo asistieron a las urnas 331 180 personas es decir el 6.8% del padrón electoral. Hay quienes pudiesen opinar que ello significó un gran fracaso, sin embargo las opiniones son diversas y también hay quienes consideran el ejercicio un éxito por el solo hecho de que el llamado se presentó como iniciativa de la sociedad civil, como es el caso de Jacqueline Peschard.

Con todo y ello, no fue hasta 1993 con la reforma política basada en iniciativas del presidente Carlos Salinas, que se expreso como principal objetivo el incrementar los grados de representación ciudadana en órganos de gobierno del Distrito Federal.

Esta reforma al texto constitucional, se caracterizó por tener modificaciones relevantes en lo que respecta al marco normativo de la organización del gobierno local y de la elección de sus autoridades, además de detallar aspectos relativos al D.F. en el artículo 122 de la constitución Mexicana.

De esta reforma destaco básicamente:

- La expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual se dejo a cargo del Congreso de la Unión.
- La designación del titular de la Secretaria General de Protección y Vialidad por parte del Presidente de la República, al tiempo que el Jefe del Distrito Federal nombraría al titular de la Procuraduría General de Justicia.

- Se establece que el Jefe del D.F. será nombrado por el presidente de la república, entre los integrantes e la Asamblea que pertenezcan al partido mayoritario, o de los diputados federales o de los senadores del Distrito Federal.
- Se amplían las facultades de la ARDF para incluir la aprobación del presupuesto de egresos, revisar la cuenta pública, legislar en un conjunto de materias propias del ámbito local y la participación en la ratificación del Jefe de Gobierno de DDF.
- La creación de los Consejos Ciudadanos con la participación de los partidos políticos, a través de procesos de elección directa y que se instalarán en 1995. Figura que es decretada en octubre de 1993 e insertada en el art. 122 constitucional fracción I inciso E<sup>56</sup>

Con lo anterior, se establecía un mecanismo indirecto para la elección del jefe de gobierno capitalino y se dotaba a la ARDF de mayores facultades para incidir en el gobierno de la ciudad. Sin embargo, lejos del objetivo expreso que esta reforma tenia, podemos observar que mas bien parece el ultimo intento por mantener la vieja fórmula de un gobierno capitalino, definido en función de la lógica del poder federal.

La figura de los Consejos Ciudadanos surgió como un órgano representativo que para variar, no tenia carácter de autoridad, pero que sin embargo abrió espacios para que los ciudadanos pudieran consultar y trabajar en colaboración con las autoridades sin ser parte del gobierno.

---

<sup>56</sup> Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ya para 1994, el Distrito Federal volvió a ser parte medular del proceso de reforma política y aunque se inscribió en un plano federal la cuestión del D.F. guardo una dimensión propia.

Las elecciones presidenciales de ese año, fueron las primeras de toda la historia que dieron origen a la conformación de un gobierno con legitimidad democrática, ello respaldado con la alta afluencia que las urnas experimentaron por parte de los ciudadanos<sup>57</sup>.

Sin embargo no todo fue perfecto, el dramático resurgimiento de la crisis económica, pocas semanas después a la toma de posesión del presidente Zedillo, hecho por la borda lo que aparentemente se había ganado, fue entonces cuando el gobierno vislumbro que realizar la elección para consejos ciudadanos (fijada anteriormente en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal) se presentaba como una amenaza para el partido en el poder, esto quiere decir que, en las condiciones en que el país se encontraba era muy fácil que ante una elección se manifestará grandes y definitivas pérdidas no sólo de votos sino de poder.

Lo que si es importante destacar de este contexto, es que el PRI en vista del panorama que se presentaba y los riesgos posibles, elaboró una propuesta que consistía básicamente en aplazar la elección de consejeros hasta los comicios de 1997, a cambio ofrecía la elección directa del jefe de gobierno, a lo que la oposición se negó rotundamente, pero que sin embargo seria el embrión

---

<sup>57</sup> La historia había reflejado la existencia de una ciudadanía pasiva y hasta cierto punto indiferente, que se reflejaba en los altos grados de abstencionismo. Por ello es necesario destacar la importancia de este proceso electoral que manifestó un alto grado de participación que en números equivalió al 78% de participación, con respecto al padrón electoral.

para lograr que en lo sucesivo la designación del jefe de gobierno fuera de manera directa.

La reglamentación se hacía cada vez más necesaria, no bastaba con crear espacios para la participación, sino más bien se requería que ellos fuesen reglamentados para su óptima puesta en práctica. Ello llevó a que en el mes de julio de ese año, el Congreso de la Unión aprobara el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual aprobó formalmente la elección de consejeros ciudadanos, que tendría lugar en 1995.

También en ese año se aprobó la Ley de Participación la cual se constituyó, como el sistema electoral (marco jurídico) a partir del cual tendrían lugar las elecciones populares del 12 de noviembre. La legislación enfrentó problemas desde un principio, pues fue cuestionada tanto por los partidos políticos como por los comités delegacionales Ciudadana.<sup>58</sup>

Finalmente, la elección de los consejeros ciudadanos se llevó a cabo, considerándose como un logro tangible de la sociedad, sin embargo toda ella estuvo rodeada de un ambiente de fuertes controversias políticas y quizá por ello, la población capitalina no manifestó una amplia participación, lo cual venía a contraponerse enormemente con la participación en la elección presidencial sucedida tan solo un año antes. A decir verdad la población no manifestó siquiera un amplio interés por la elección de consejeros ciudadanos.

---

<sup>58</sup> Larrosa Haro, Manuel El Distrito Federal en 1995 : Las elecciones de Consejeros Ciudadanos del 12 de Noviembre, en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés (coordinadores) **Elecciones y Partidos Políticos en México** UAM-I México 1998 pp 83-91

Para el desempeño de sus funciones, los Consejos de Ciudadanos sesionarían en pleno para conocer y aprobar los planes operativos del gobierno de los delegados, en cuanto a problemas del uso de suelo, seguridad pública y protección civil, agua potable y equipamiento urbano, entre otros.

Los consejeros según la Ley de Participación Ciudadana, tenían derechos y obligaciones. Recibirían una compensación por asistir a las sesiones ordinarias en sus respectivos consejos; deberían participar en los trabajos, presentar propuestas y sobre todo servir como enlaces entre autoridades y ciudadanos a quienes debían informar de su actuación mediante audiencias vecinales.

Sin embargo y como de costumbre, hubo cuestiones elementales que se dejaron de lado, como fue la existencia de un acuerdo sobre el método para elegir a los consejeros ciudadanos.

No hay que olvidar, sin embargo, que todo el proceso que envolvió a dichas elecciones fue muy controvertido. Para el proceso electoral se estableció que los candidatos debían ser propuestos por ciudadanos, independientemente de los partidos políticos. De acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana, los partidos solo podían participar en la organización de proceso, por lo cual quedaban inhabilitados para presentar candidatos. De hecho, éste fue el origen de la problemática que llevo a la oposición a plantear dicha Ley como inconstitucional y a desbordar una serie de controversias que reclamaron tiempo y sobre todo muchas discusiones.

No obstante los conflictos ocurridos, la jornada electoral inició, según los medios de información, con un relativo optimismo el cual comenzó a

desmoronarse a medida que el día avanzaba, la presencia de electores en las 10,227 mesas receptoras era escasa, sobre todo contrastaba con la excepcional participación en la elección presidencial de 1994.

Ya pasada la media noche, la información sobre los resultados seguía sin fluir de manera rápida, los resultados eran tan fragmentarios que no decían nada.

El retraso de los resultados, tuvo que ver también con el hecho de que la información expresaba dos cuestiones extremadamente complejas: resultaba muy elevado el número de votos anulados y la intención del voto no se expresaba claramente. Adjunto a lo anterior, se encontraba el problema de la papeleta que en esta ocasión era diferente a la de otras elecciones, lo que creó confusión y provocó con ello que un gran número de ellas fueran anuladas.

Los resultados arrojaron una participación de 20.69% y un abstencionismo global de 79.32% es decir, votaron 1' 125,878 ciudadanos de un padrón de 5'441,782.<sup>59</sup>

A simple vista los resultados pudieran parecer negativos, sin embargo, antes de juzgarlos se debe recordar que el grueso de la ciudadanía no tenía experiencia en este tipo de elecciones y que con el paso del tiempo adoptó el papel de observador ante las imposiciones del gobierno, lo que llevó a la población a no sentirse parte de los procesos electorales pues estos representaban solamente el requisito que daba legitimidad al gobierno.

---

<sup>59</sup> Martínez Assad, Carlos. “¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital.” México 1996 Océano pp 181 - 191

Lo anterior se confirmó con el hecho de que algunas encuestas como las del diario Reforma o la Universidad de Guadalajara informaron que los candidatos no eran conocidos por los habitantes de su delegación.

Ante esta cuestión tan evidente, es comprensible, más no justificable la ausencia de los ciudadanos en las mesas de votación.

Como haya sido, la experiencia que se obtuvo de dicho ejercicio político es sin duda un avance en cuanto a la puesta en práctica de las nuevas formas de participación surgidas de las reformas electorales y que constituyen el derecho ciudadano a ejercer las facultades que la constitución le otorga.

Como ya se mencionó los consejos ciudadanos no tendrían capacidad ejecutiva, sin embargo, son órganos de colaboración vecinal que deben ser ocupados por la sociedad civil, la cual deberá en lo sucesivo, concientizar sobre su responsabilidad no solo de informarse sino de involucrarse activamente en los procesos que le correspondan.

Cabe mencionar que en 1995 desaparece del texto constitucional la figura de los consejos ciudadanos, los cuales como ya se mencionó se eligieron primera vez en 1995, de esta forma, en 1997 no habría elección de esta controvertida figura de representación vecinal.

Pese a que los logros obtenidos no fueran los deseados, lo que evidentemente sí se logró, fue que resurgiera la demanda de extender la reforma política del Distrito Federal. El hecho de que el partido oficial hubiera ofrecido que la elección del jefe de gobierno se realizara de manera directa (como ya se mencionó), permitió que hubiera materia para la negociación, fue entonces

cuando se vislumbro el futuro cercano de la creación del cargo de “gobernador” del D.F., o lo que se conocería después como Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

### 4.3 LA REFORMA DE 1996 Y LA FIGURA DE JEFE DE GOBIERNO

Para el año de 1996, las condiciones sociales y económicas de la población eran mas urgentes que la política quizá por ello, la reforma política pareció recibirse con desaliento en varios sectores de la sociedad, motivo que bien puede ayudar a explicar en gran medida el alto nivel de abstencionismo para elegir a los nuevos representantes, Como ya se mencionó, la elección de los consejeros ciudadanos en 1995 arrojó niveles de participación muy por debajo de lo esperado o mas bien de lo deseado.

Previo a la reforma de 1996 se había llevado a cabo una consulta en los meses de febrero y marzo de 1995 donde nuevamente participaron los partidos políticos, presentando propuestas y alternativa. Del conjunto de ellas destacaron las que se referían a la ampliación de las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y la elección del jefe de gobierno por voto popular directo entre otras, propuestas que desde años atrás mas bien se habían convertido en exigencias por parte de la población.

Para el año de 1996 el punto clave de la reforma política, fue el margen importante de autonomía que se otorgo a las estructuras gubernamentales y de representación de la ciudad, al considerarlo por primera vez como parte de la federación y no solo como cede de los poderes federales.

Dentro de la reforma electoral de dicho año, encontramos que una de las características fundamentales fué, establecer nuevas condiciones de competencia

electoral para los partidos políticos, es decir, se modificaron los aspectos de financiamiento de los partidos políticos así como su acceso a los medios de comunicación masiva.<sup>60</sup>

En lo que concierne estrictamente al Distrito Federal la reforma estableció lo siguiente:

- La elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en 1997, así como el impedimento para que se eligiera quien ya hubiese ocupado dicho cargo.<sup>61</sup>
- La elección indirecta de los delegados del D.F., en 1997 y directa para el año 2000
- La restitución de las facultades de gobierno y legislativas para las autoridades electas<sup>62</sup>
- Nombramiento del procurador capitalino por parte del Jefe de Gobierno

Así mismo, la reforma al artículo 122 de la Constitución, modificó disposiciones relacionadas con el órgano administrativo del D.F., se estableció

---

<sup>60</sup> Para mayor información sobre el contenido de la reforma de 1996 en todos sus rubros, véase Becerra Ricardo, Pero Salazar y José Woldenberg, en **La reforma electoral de 1996**, FCE México 1997

<sup>61</sup> Véase artículo 122, base primera, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>62</sup> En lo que se refiere a la cuestión de la ARDF, ahora Asamblea Legislativa del Distrito Federal cabe mencionar que en agosto de 1996 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo del Consejo General del IFE, donde se establece una nueva disertación en el territorio del Distrito Federal con el fin de definir los cuarenta distritos que servirían de base para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, en la redistribución hecha por el consejo general del IFE se indicaron las demarcaciones de los treinta distritos electorales uninominales en los que serían electos diputados de mayoría por el Congreso de la Unión en la elección de 1997, por lo que ya no existiría coincidencia entre los distritos para la elección local y la federal igual que ocurre con muchas de las entidades de la república. De esta forma la Asamblea Legislativa estuvo conformada por cuarenta miembros surgidos de distritos uninominales para lo que hubo cuarenta distritos que sirvieron de base para la elección, mientras que para la elección de diputados federales hubo solamente treinta distritos.

que en adelante la ARDF se denominaría Asamblea Legislativa del Distrito Federal y los ciudadanos que la integrase tendrían la modalidad de diputados y no de representantes como anteriormente se consideraba. De igual forma desapareció la figura de los consejos ciudadanos que por primera y única vez se habían elegido en 1995.

De igual forma se ampliaron las facultades de la Asamblea en algunos rubros como son:

- Nombrar al sustituto del jefe de gobierno en caso de falta absoluta del mismo
- Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno

Del proceso de reforma de 1996, quedaron pendientes temas como el referéndum y el plebiscito, es decir las figuras concretas de la participación ciudadana, que lo más que han logrado es contar con una cuya expedición obedeció estrictamente a la necesidad de que desde su emisión no ha sufrido mayores modificaciones. Tal parece, que el objetivo fue sólo demostrar la intención de crear los espacios y no de considerar sus facultades en la práctica y mucho menos de considerarlos seriamente dentro de alguna reforma.

Sin duda la cuestión más importante y trascendental de 1996 fue la que hace efectiva la elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por medio del voto universal, libre y secreto. Esta reforma permitió por primera vez, que los ciudadanos de la capital del país eligieran directamente al encargado de la función ejecutiva de la entidad.

Es indiscutible que el cargo de Jefe de Gobierno representó muchos intereses en juego para los partidos políticos en el D.F., quienes no quitaron el dedo del renglón hasta conseguir el objetivo de que este cargo fuese por elección directa. Esto llevaría a incrementar la participación ciudadana en la elección que se llevaría a cabo en 1997, donde la victoria de la oposición se consolidó y las preferencias de los capitalinos se hicieron evidentes, demostrando con ello su inconformidad con el gobierno de imposición que hasta hacia poco se había observado.

Respecto a la elección de los delegados, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal estableció que éste, contará con órganos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se denominaría delegaciones, cuyos nombres y circunscripciones se establecían en los artículos 8 y 9 de dicha Ley.<sup>63</sup>

Con lo anterior se llegaba al fin de un periodo de reformas que había dado inicio, significativamente desde 1977, y que ahora con la estipulación de que la figura del jefe de gobierno del D.F. sería elegido por elección popular directa, los ciudadanos del Distrito Federal, veían retribuidos los derechos que tiempo atrás se les habían retirado.

La forma en que la ciudadanía recibe estas modificaciones en los procesos de elección "locales" se reflejan claramente en los índices de "participación" no solo electoral sino también de organización en apoyo a candidatos y partidos, que

---

<sup>63</sup> Véase. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal

en realidad no era mas que el apoyo, por opciones distintas que de entrada, en su discurso, satisficieran las expectativas que los ciudadanos exigían.

Resultaría realmente interesante el estudio sobre el análisis de los resultados en las elecciones que corresponden estrictamente al gobierno local, ya que con ello se podría apreciar el otro aspecto de la participación, es decir el cuantitativo y por ello poder determinar variantes como preferencia, niveles de participación, abstencionismo, intención del voto, etc. pero ello tendrá que ser un estudio que quizá en lo sucesivo pueda realizar.

Concluyo hasta aquí, el trabajo referente a la Participación Ciudadana y Gobierno Local en el D.F., desde 1824 hasta 1997, no sin antes advertir que la constante y creciente demanda de los diversos actores político-sociales producen sin duda cambios graduales que generan continuidad y como tal nos obliga a ser constantes en el estudio de la materia.

## 5. CONCLUSIONES

A lo largo de esta investigación hemos analizados la cuestión de participación ciudadana y como se ha venido desarrollando dentro del contexto del gobierno local. Hemos profundizado en la importancia que ella tiene en y para la conformación de una verdadera sociedad democrática, y en función de ello, concluimos lo siguiente:

La participación ciudadana, incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno, e interesada por hacerse oír de este.

Sin embargo para que esa participación pueda existir de forma libre, y pueda manifestarse en la práctica con resultados óptimos, debe contar primeramente con

a) Una cultura política que se caracterice por despertar el interés en los ciudadanos por participar. Donde la importancia de que la cultura política exista, no sólo en la teoría sino también en la práctica tiene que ver directamente con la existencia de un sistema político democrático, abierto y libre, tiene que ver con el derecho que de los ciudadanos cuenten con la posibilidad de elegir a sus representantes y participar libremente, incluso, no sólo en la elección de sus gobernantes, sino en la medida de la posible, participar en la toma de decisiones que involucran su futuro y bienestar,

De esta forma, la sociedad puede actuar como una barrera, capaz de impedir los excesos o abusos del poder por parte de una élite que se encuentra ahí gracias a ellos.

b) Debe contar también con la idea práctica de pluralidad, que implique el reconocimiento genuino del otro y su derecho a ser diferente, así como, con los valores elementales que le aseguren sobre todo, respeto a los demás.

c) Debe contar con una autoridad fuerte y responsable que vele por la seguridad, y garantice la validez de los derechos del ciudadano. Una autoridad que se traduzca al gobierno de la ciudad, el cual deberá estar integrado por representantes venidos directamente de una elección directa, para que así, se la sociedad misma quien juzgue la eficiencia de sus representantes, o demande sus deficiencias.

d) La participación también requiere del respaldo legal que reglamente los espacios de su injerencia, no solo en cuanto a la forma de participación electoral (derecho al voto) sino también de instancias que sean creadas con el fin de promover e incrementar la participación.

Es innegable que la ciudad de México con su acelerado ritmo de vida y su infinita red de relaciones sociales ha creado nuevas generaciones de ciudadanos con una visión del mundo mucho más amplia.

Los jóvenes del Distrito Federal desarrollan prácticas culturales que desbordan los estrechos cauces de una sociedad política vertical.

Los habitantes del D.F. tienen fuertes expectativas de movilidad social y política. Incluso quienes viven en condiciones de extrema marginación consideran

a la ciudad como una alternativa de mejoría. Ello explica como desde tiempo atrás la afluencia de población venida del resto de las entidades de la república se ha mantenido constante.

El deterioro ecológico de la capital ha despertado en los habitantes una preocupación por su ciudad y los problemas.

La madurez que ha alcanzado la sociedad civil y la emergencia de una cultura política moderna han colocado el reto de la democracia en un primer plano. Se ha manifestado una transformación de los valores políticos, las actitudes ciudadanas y los patrones de comportamiento de la población de la capital del país.

La reforma política del D.F., impulsada a lo largo de los últimos años obedeció a dos propósitos por un lado el de homologar los principios de las instituciones y las leyes locales con sus correspondientes nacionales, pero reconociendo e incorporando las particularidades propias de la ciudad y por el otro, a remover el obstáculo que para el desarrollo de la localidad constituye el rezago institucional de la administración capitalina.

Sin lugar la participación ciudadana, en el marco de la reforma política del D.F., significa un cambio importante en el panorama político, así como un importante reacomodo de las fuerzas políticas, que ahí tienen su principal actuación. La introducción del principio electivo para la autoridad máxima del D.F. y los avances logrados en pro de la defensa de los derechos ciudadanos, así como de mejorar e incrementar las relaciones entre gobierno y sociedad

implican la politización de una entidad que desde 1928, quedo reducida a la función de mero departamento administrativo y cede de los poderes de la Unión.

La multiplicación de las necesidades de la población capitalina y el incremento demográfico en las zonas conurbadas hizo que órganos como el Consejo Consultivo se volvieran inoperantes.

La madurez que ha alcanzado la sociedad civil y la emergencia de una cultura política moderna han colocado el reto de la democracia en un primer plano. Se ha manifestado una transformación de los valores políticos, las actitudes ciudadanas y los patrones de comportamiento de la capital del país.

La libertad de expresión que ahora se ejerce en los diarios y revistas, en la radio y aun en la televisión, es absolutamente incomparable con la muy tenue y medrosa que se practicaba hace apenas una década. El Poder Ejecutivo ha dejado de ser, en buena medida, el cliente al que todos buscan e invocan, y por cuyo favor son capaces de matar o morir.

El nuevo cliente, la nueva fuente de autoridad y legitimidad no esta arriba, en la cúspide de la pirámide, sino abajo, en la plaza: es el público ciudadano, radioescucha, televidente, lector y elector.

Frente a nuestra realidad los cambios han sido muy grandes, pero como ya hemos observado a lo largo del trabajo anterior, para lograrlos ha tenido que pasar no sólo tiempo, sino también se ha enfrentado luchas en contra de la resistencia de un sistema político reacio al cambio y a la perdida paulatina de su poder absoluto, perseverar y sobre todo negociar, siendo esto ultimo un instrumento estratégico en el logro de los objetivos.

Y fue precisamente lo anterior, el motivo en que basamos nuestro interés por analizar el caso de la participación ciudadana en el Distrito Federal, sus avances, disposiciones legales y estado actual.

Actualmente es evidente que, la ciudadanía ha cobrado conciencia de la importancia de su participación, como una forma de regular el poder que ha otorgado a un grupo de individuos, convirtiéndolos en sus representantes. La ciudadanía se ha dado cuenta, que la solución a sus exigencias no deben ser la petición de un favor, sino una obligación que el gobierno debe cumplir, dentro de los marcos legales que para ello se han estipulado.

Concluimos también, que la, la participación ciudadana tiene básicamente dos modalidades:

1. La primera se refiere a aquella participación que se desarrolla dentro del marco institucional, es decir que las acciones de participación se desarrollan en estricta vinculación con el régimen de gobierno y dentro del margen que sea permitido por la ley. Dentro de esta modalidad encontramos, el ejercicio del voto para elegir a los representantes, la ocupación de cargos públicos de la administración por parte de los ciudadanos, así como la organización vecinal que aunque no tiene facultad ejecutiva, debe considerarse como la base para la correcta de canalización de las demandas.

2. La segunda modalidad de participación, se refiere exclusivamente al derecho de los ciudadanos a expresar libremente sus demandas y exigir soluciones. Este tipo de participación se manifiesta puede ser observada en actos como los plantones o las manifestaciones públicas en masa, que si bien

lograr el objetivo de mostrar inconformidades, no tienen sin embargo ningún resultado práctico, debido a que este tipo de acciones además de no estar reglamentadas, no obligan al gobierno a dar una solución inmediata.

Cabe mencionar que fue la primera modalidad la que rigió todo el estudio anteriormente presentado. Y en función de ello, pudimos observar que; a partir de las reformas constitucionales que dan origen a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, hoy, Asamblea Legislativa, como órgano de representación popular con facultades para legislar en un importante número de materias, se devuelve a la población capitalina la facultad de elegir a sus representantes locales y con ello la apertura de la participación se hace evidente.

Se instituyó la figura del Jefe de Gobierno como titular del órgano del ejecutivo local y se estableció su elección mediante el voto directo de los ciudadanos, estableciéndose también, la elección directa para el año 2000, de los titulares de los órganos políticos administrativo de las demarcaciones territoriales.

Se aprobó la Ley de Participación Ciudadana como norma legal para reglamentar las nuevas formas en que los ciudadanos pueden participar, destacando figuras como el referéndum y el plebiscito que implican la intervención directa de los ciudadanos (siempre dentro de los límites legales) pero que sin embargo no alcanzan aún la capacidad de injerir en el proceso ejecutivo de las acciones que se implementan para el D.F.

A ello debemos sumarle, que los ciudadanos del D.F., no están acostumbrados a participar en este tipo de consultas públicas, debido a que no se

sienten parte de dicho proceso. Sin embargo estas figuras de participación, de convertirse en un hecho real y con sentido entre los habitantes de la ciudad, tiene la posibilidad de ser, en lo sucesivo, un verdadero mecanismo de presión que limite las facultades de los representantes.

Para ello se deberá un análisis exhaustivo por parte de las autoridades correspondientes, para reglamentar los modos de proceder y los alcances de estas consultas, de tal modo que no se vuelvan sólo un proceso que "aparente" tomar en cuenta la opinión del ciudadano. Respecto a ello, hay aún mucho camino que recorrer.

La realidad actual es que los ciudadanos quieren participar, pero también desean ser parte activa en la solución de los problemas de la colectividad, y es precisamente hacia allá que apunta el impulso de la sociedad. Las necesidades de buscar el bienestar común, a llevado a las sociedades a emprender la lucha por alcanzar la democracia, una lucha por la defensa de sus intereses y el restablecimiento de sus derechos.

Sin embargo, a pesar de los avances alcanzados por nuestros representantes en cuanto a la participación ciudadana, en su conjunción con el gobierno, es claro que es todavía es, un proceso inconcluso. No basta con instituir y reglamentar nuevas formas de participación, también es necesario que en nuestra población exista el interés por participar.

En los últimos años hemos observado un claro despertar de la ciudadanía, que, preocupada por su futuro ha tomado conciencia de la importancia de su participación.

Esto quiere decir que a pesar de los logros antes mencionados, es preciso continuar en la lucha que el proceso de democratización exige, es preciso no escatimar esfuerzos por dar a la ciudadanía el poder que les corresponden y que mejor que iniciar, como se ha venido haciendo, por el ámbito de gobierno, (que al final de cuentas es dirigido por una parte [aunque reducida] de la sociedad civil) para pasar después a los ámbitos inferiores dentro de la estructura de poder, para poder llegar así hasta las instancias mínimas de participación vecinal entre los ciudadanos.

Una sociedad democrática, abierta, tolerante y sobre todo participativa es el reclamo de los regímenes que desean realmente ser democráticos.

## 6. BIBLIOGRAFIA

1. Alonso, Jorge y M. Rodríguez La cultura política y el poder en México, en Hugo Zemelman (coord) Cultura y política en América Latina, México, Porrúa 1994 pp 247
2. Alcocer Jorge y Morales Rodrigo (coordinadores). La organización de las elecciones, problemas y proyectos de solución, Porrúa, México, 1992
3. Álvarez Enríquez, Lucia (coordinadora). "Participación y Democracia en la Ciudad de México" La Jornada Ediciones, México, 1997 pp 236
4. Asamblea, Órgano de difusión de la Asamblea Legislativa del D.F., primera legislatura. Núm. 14 Segunda Epoca, Vol. 1 noviembre de 1998 pp 8-13
5. Barber David James. El ciudadano político", Chicago, Maikham Publishing, 1973
6. Becerra Ricardo, Pero Salazar y José Woldenberg, en La reforma electoral de 1996, FCE México 1997 pp237
7. Becerra Chávez, Pablo Javier "La legislación electoral en el Distrito Federal", anuario de sociología, polis 98 UAM-I
8. Chihu Amparan, Aquiles. "Nuevos desarrollos en torno al concepto de cultura política", en Polis 96 Vol II. México 1998, pp 321
9. Cordova, Arnaldo, Ideología y cultura política en NEXOS, Centro de investigaciones cultura y científica, No. 126 México, junio 1988 pp. 23-35
10. Crespo, José Antonio, "Elecciones y Democracia" en Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1997 pp 61

11. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales . Vol 7 España, Águilar 1975 pp 894
12. Mc. Gregor Campuzano, Javier. "Elecciones municipales en el D.F., 1918 - 1928" Atlas de la Ciudad de México, Plaza y Valdés México 1987 pp 223
13. Herbert Mc Closky. "Participación Ciudadana" Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales, Vol.7, España. Águilar 1975 pp 479-482
14. Hernández, Franyuti Regina. "La organización municipal del Distrito Federal 1861-1903 en Las ciudades y sus estructuras", en Población, espacio y cultura en México, siglos XVII y XIX. Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora pp. 137 - 147
15. Martínez Assad, Carlos. ¿Cuál destino para el DF ? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital. México 1996 Océano pp 246
16. Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia," Cuadernos de divulgación de la cultura política democrática, No. 4, México, IFE 1997 pp 53
17. Meyer, Lorenzo." Sistema de gobierno y evolución política hasta 1940" en Atlas de la Ciudad de México, Plaza y Valdés 1997 pp 376 -376
18. Larrosa Haro, Manuel El Distrito Federal en 1995: Las elecciones de Consejeros Ciudadanos del 12 de Noviembre, en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés (coordinadores) Elecciones y Partidos Políticos en México UAM-I México 1998 pp 83-91
19. Peshard Mariscal, Jacqueline. "Cambio y Continuidad en el comportamiento electoral del Distrito Federal, 1988-1994", Tesis de Doctorado, Zamora, Mich. 1995 pp 563

20. Peschard Mariscal, Jacqueline. "La cultura política democrática", Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 2 México. IFE 1997 pp 52
21. Peschard, Jacqueline. La reforma política del Distrito Federal en Leonardo Valdés (coordinador). Elecciones y Partidos Políticos en México, UAM-I 1995 pp 242 - 248
22. Reygadas, Luis y Toussaint, Mónica, "Conflictividad social y legislación electoral", en Revista de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, No. 16, enero - abril 1988 pp. 39 - 64
23. Rodríguez Araujo, Octavio "Gobierno y Representación Política en el Distrito Federal 1940-1984" en Atlas de la Ciudad de México, Plaza y Valdés México 1987 pp377-379
24. Rodríguez, Kuri Ariel. "La experiencia obligada" en El ayuntamiento de México política y gobierno 1876 - 1912", El Colegio de México y UAM-A, México pp 40-80
25. Sayeg Helú, Jorge. "La creación del Distrito Federal". Colección Popular Ciudad de México, México pp 60
26. Silvia Gómez-Tagle y María Eugenia Valdés, ( Coordinadora), "Las elecciones de 1991, la recuperación oficial, México", La Jornada Electoral GV Editores, 1993, pp 119 – 154.
27. Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa Trigésima edición, México 1993 pp 663
28. Varios autores, Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1987 pp 93

29. Varios autores, Polis 96 Vol. II México UAM - I 1996
30. Varios autores, Polis 98 Vol. II México UAM - I
31. Valdés, Leonardo, Sistemas Electorales y de Partidos, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, Mexico, 1997, pp 63
32. Woldenberg, K. José. "El voto", Academia Mexicana de Derechos Humanos, México 1997, pp19

#### Leyes y Reglamentos

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, IFE, México, 1999
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE México. 1999
3. Ley Orgánica del Distrito Federal, México, Porrúa, 1992 3<sup>ra</sup> edición
4. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, Porrúa, México 1995
5. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal