

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
IZTAPALAPA**

**Plebiscito y referéndum en el camino de la democracia mexicana.
El caso del Distrito Federal**

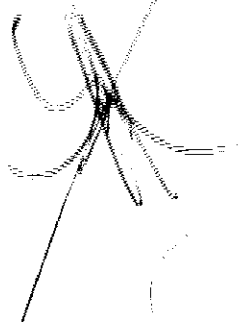
**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES BAJO LA
LINEA DE PROCESOS POLÍTICOS PRESENTA
ELVIA LETICIA AMEZCUA FIERROS**

México 2001

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
IZTAPALAPA**

**Plebiscito y referéndum en el camino de la democracia
mexicana. El caso del Distrito Federal**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN ESTUDIOS SOCIALES BAJO LA
LÍNEA DE PROCESOS POLÍTICOS PRESENTA
ELVIA LETICIA AMEZCUA FERREROS**



México 2001

La participación de los ciudadanos del Distrito Federal en la constitución de sus leyes: Referéndum y plebiscito, 1988-2000

Índice

Introducción

Capítulo I El debate teórico sobre la democracia

- 1. El concepto de la democracia
 - 1.1 El significado y la perspectiva clásica
- 2. Democracia directa
 - 2.1. El tránsito entre la filosofía clásica y medieval
- 3. Democracia representativa
 - 3.1. El tránsito entre la filosofía medieval y moderna
- 4. ciudadanía y partidos políticos
- 5. Cultura política
- 6. Globalización y migración
- 7. Democracia y liberalismo
- 8. Referéndum y plebiscito

Capítulo II El referéndum y plebiscito como experiencia histórica internacional

- 1. El nacimiento de los conceptos
 - 1.1 Grecia
 - 1.1.1 El ocaso de la ciudad griega
 - 1.1.2 La República romana y el origen del plebiscito
 - 1.1.3 Rousseau y el origen del referéndum
- 2. Algunas experiencias históricas
 - 2.1 Suiza
 - 2.2 Estados Unidos
 - 2.3 España
 - 2.4 Chile
 - 2.5 Uruguay
- 3. Algunos resultados de las experiencias internacionales

CAPITULO III. Formas de gobierno de la ciudad de México y las perspectivas de vida de sus habitantes

- 1. Las formas de gobierno de la ciudad de México
 - 1.1 La primera forma de gobierno, 1808-1928
 - 1.1.1 La importancia del período de 1808-1812 en la ciudad de México
 - 1.1.2 La década de 1820
 - 1.1.2.1 El plebiscito de Chiapas en 1824 y el establecimiento del Distrito Federal
 - 1.1.3 Las décadas de 1830 a 1860
 - 1.1.3.1 El plebiscito de Juárez (hacia las Leyes de Reforma)
 - 1.1.4 La dictadura de Díaz
 - 1.1.5 De 1917 a 1928.
 - 1.2 De 1928 a 1988
 - 1.3 La Asamblea: Una nueva forma de gobierno en el Distrito Federal (1988 – 2000)
- 2. Las regencias capitalinas (1930-1997)
- 3. Canales de participación política en el Distrito Federal y cambios en el comportamiento electoral.
 - 3.1 Canales de participación política.
 - 3.2 Cambios en el comportamiento electoral

**Capítulo IV. El proceso de globalización y el acceso
A la cultura en el distrito federal**

1. Las nuevas perspectivas de vida del Distrito Federal en un mundo globalizado
2. Acceso a la cultura

Capítulo V El plebiscito de la primavera de 1993

1. Antecedentes para el llamado al plebiscito
2. La convocatoria
3. Primera fase
 - 3.1 Los asambleístas convocantes
 - 3.2 Integración de consejos y comités promotores: el comité pro sí, los simpatizantes y organizadores
 - 3.3 Los opositores del plebiscito
4. Segunda fase
 - 4.1 La campaña, propaganda y logística
 - 4.2 La jornada electoral
5. Resultados y el balance de los actores
6. Conclusiones

Capítulo VI El plebiscito de 1999. Una segunda consulta pública para la reforma política del D.F. en los 90's

1. La plataforma legal del plebiscito de 1999: el punto de partida
2. Resultados de la reforma política del D.F. de 1996
 - 2.1. Plebiscito
 - 2.2. Referéndum
 - 2.3. La iniciativa popular
 - 2.4. La consulta vecinal
3. Los fundamentos que originaron el plebiscito, 1999
 - 3.1 Los límites de las reformas políticas - electorales anteriores a 1999

- 3.2 La parálisis de la reforma
- 3.3 Las 91 propuestas de quince intelectuales
- 4. La convocatoria para la consulta
- 5. La organización de la consulta
 - 5.1 Coordinación General ejecutiva
 - 5.2 Consejo Consultivo
 - 5.3 Comité de vigilancia
 - 5.4 Comité de asesores y expertos
 - 5.5 Comisión de organización, logística y capacitación
 - 5.6 Comisión de promoción y movilización
 - 5.7 Comisión de difusión y comunicación
- 6. Agenda de los trabajos para la convocatoria
- 7. El financiamiento de la consulta
- 8. Grupos de apoyo para el plebiscito de 1999
- 9. Los opositores del plebiscito
- 10. El diseño del cuestionario
- 11. El día de la jornada
- 12. Los resultados del plebiscito
- 13. La reforma electoral
- 14. La elección vecinal de 1999

Conclusiones

Bibliografía, Herografía, Sitios de Internet y Documentos Oficiales

Anexos

Cuadros con diversa información sobre la ciudad de México:

- Cuadro No.1 Superficie total ejidal, según uso de suelo por delegación (hectáreas)
- Cuadro No. 2 Número de Ejidos por delegación
- Cuadro No. 3 Número de ejidatarios por Delegación
- Cuadro No. 4 Ingresos del gobierno del distrito federal
- Cuadro No. 5 Resultado presupuestal del gobierno del D.F.
- Cuadro No. 6 Tasa de inflación en la ciudad de México (1994=100)
- Cuadro No. 7 Localización de las empresas con inversión extranjera en el D.F.
- Cuadro No. 8 Empresas con inversión extranjeras ubicadas en el D.F. por país de origen y participación porcentual
- Cuadro No. 14 Condición de alfabetismo de la población de 15 años y más por delegación
- Cuadro No. 9 Condición de alfabetismo de la población de 15 años y más por delegación
- Cuadro No. 10 Promedio de escolaridad por sexo

Cuadro No. 11	Estructura escolar por Universidad, 1997
Cuadro No. 12	Distribución del ingreso corriente total por déciles de hogares
Cuadro No. 13	Salario mínimo general de la ciudad de México
Cuadro No. 14	Población cotizante y asegurados en el I.M.S.S. del D. F.
Cuadro No. 15	Oficinas postales y telegráficas por delegación
Cuadro No. 16	Servicio telefónico

SIGLAS UTILIZADAS

Academia Mexicana de Derechos Humanos	AMDH
Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio	GATT
Acuerdo para la Democracia	Acude
Asamblea de Representantes del Distrito Federal	ARDF
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	ALDF
Asociación Civil Desarrollo Humano Integral	DHIAC
Asociación Nacional Cívica Femenina	ACNF
Brigada Universitaria de Servicios Comunitarios y Autogestión	BUSCA
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Cofipe
Cámara Nacional de Comercio	Canaco
Cámara Nacional de la Industria y la Transformación	Canacintra
Centro Operativo Delegacional	COP
Centro de Estudios de Opinión Pública	CEOP
Confederación Nacional de Organizaciones Populares	CNOP
Consejo Ciudadano de Apoyo al Plebiscito	CCAP
Consejo Ciudadano de Observación al Plebiscito	CCOP
Consejo Consultivo de la Ciudad de México	CCCM
Consejo Estudiantil Universitario	CEU
Confederación de Trabajadores de México	CTM
Confederación Nacional de Cámaras de Comercio	Concanaco
Comité Ciudadano de Organización del Plebiscito de 1993	CCO
Compañía Operadora de Teatros	COTSA
Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano y Proletariado	Conamup
Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación	CNTE
Distrito Federal	DF
Escuela Superior de Ingeniería, Mecánica y Eléctrica	ESIME
Ejército Zapatista de Liberación Nacional	EZLN
Facultad Latinoamérica de Ciencia Sociales	Flacso
Fondo Bancario de Protección al Ahorro	Fobaproa
Frente Auténtico del Trabajo	FAT
Frente Democrático Nacional	FDN
Instituto Federal Electoral	IFE
Instituto Electoral del D.F.	IEDF
Instituto de Protección al Ahorro Bancario	IPAB
Instituto Mexicano de Opinión Pública	IMOP
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI
Instituto de Seguridad y Servicio Social para los	
Trabajadores del Estado	ISSSTE
Movimiento Popular de los Pedregales	MPP
Movimiento Urbano Popular	MUP
Organización no Gubernamental	ONG
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLCAN
Partido Acción Nacional	PAN
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM

Partido Demócrata Mexicano	PDM
Partido de la Revolución Mexicana	PRD
Partido del Trabajo	PT
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	PFCRN
Partido Mexicano Socialista	PMS
Partido Popular Socialista	PPS
Partido Revolucionario Institucional	PRI
Partido Revolucionario de los Trabajadores	PRT
Partido Socialista Unificado de México	PSUM
Partido Verde Ecologista de México	PVEM
Población Económicamente Activa	PEA
Producto Interno Bruto	PIB
Sindicato de Trabajadores de la	
Universidad Autónoma Nacional	STUNAM
Sindicato Independiente de Trabajadores de la	
Universidad Autónoma Metropolitana	SITUAM
Universidad Autónoma de México	UNAM
Universidad Autónoma Metropolitana	UAM

Índice de cuadros que están incorporados en el texto

CAPÍTULO II

Cuadro No. 1	Cuadro comparativo de la experiencia Internacional	135
--------------	--	-----

CAPITULO III

Cuadro No. 2	Evolución de las estructuras políticas y administración 1521-1993	164
Cuadro No. 3	Resultados de elecciones para diputados en el D.F. 1961-1976	211
Cuadro No. 4	Resultados de elecciones presidenciales en el D.F. 1964-1994	212
Cuadro No. 5	Resultados de elecciones para diputados en el D.F. 1976-1994	215
Cuadro No. 6	Resultados de las elecciones para la Asamblea del Distrito Federal, 1998-2000	217
Cuadro No. 7	Resultados de las elecciones de Presidente de la República en 1994 y de Jefe de Gobierno del D.F. en 1997 y 2000	

CAPÍTULO IV

Cuadro No. 8	Distribución del PIB en 1999 en el D.F.	
Cuadro No. 9	Población ocupada según sector por delegación, 1990	
Cuadro No. 10	Tasa de desempleo abierto en la ciudad de México	
Cuadro No. 11	Estructura industrial del D.F. por rama de actividades, según el personal ocupado a noviembre de 1998	

Cuadro No. 12	Distribución sectorial de la inversión extranjera materializada en el D.F.
Cuadro No. 13	Asistencia a espectáculos no cinematográficos en el Distrito Federal por tipo y clase
Cuadro No. 14	Películas exhibidas en el distrito federal por Nacionalidad

CAPITULO V

Cuadro No.15	Resultados del Plebiscito de 1993 en el D.F.	283
--------------	--	-----

CAPÍTULO VI

Cuadro No. 16	Cronograma de actividades para el Plebiscito de 1999	318
---------------	--	-----

INTRODUCCIÓN

La democracia ha obtenido una victoria histórica sobre otras formas de gobierno ya que legitima la vida política moderna: leyes, reglas y medidas políticas se justifican sólo cobijadas bajo el manto democrático. Sin embargo, el éxito contemporáneo de las formas democráticas de convivencia política no ha implicado la solución de muchas de las confusiones originadas por la gran flexibilidad del concepto de democracia; a lo largo de la historia, los cambios en el significado y referentes empíricos del concepto han acabado por convertirlo en un problema teórico de primera importancia.

La democracia se define a partir de un ideal y a partir de un hecho. Idealmente, la democracia se concibe como un tipo de gobierno donde los ciudadanos participan directamente en la toma de decisiones a cualquier nivel, es decir, donde la sociedad en su totalidad puede participar activamente en el conocimiento de los problemas y en la decisión acerca de sus soluciones. En este significado ideal de la democracia se involucran valores como la igualdad, libertad, justicia, etc., todos ellos valores con un alto contenido moral y abstracto; esta es una de las razones por las que el concepto puede adquirir múltiples adjetivos. Por otra parte, como un hecho, la democracia existe fincada en principios de representación política, esto es, la sociedad delega pacíficamente sus facultades de análisis y decisión a distintos representantes políticos; en la práctica, lo que se observa es el establecimiento de procedimientos electorales que son los que finalmente posibilitan la delegación del poder de los ciudadanos a los gobernantes.

Así, aunque la democracia representativa es la que se ha consolidado, existe siempre el ideal de incluir formas directas de participación ciudadana. La transformación política que se requiere para que los ciudadanos tengan mayores posibilidades de participar no debiera ubicarse en la concepción idealista de la democracia, ya que en la medida que haya más participación, más aumentará la

legitimidad de los gobiernos e incluso su eficacia; su necesidad se plantearía así en el terreno de *los hechos*.

Para muchos, en la actualidad la democracia rebasa los marcos de las formas de gobierno y se pretende específicamente como un tipo de cultura política definida a partir de los símbolos y valores construidos por la sociedad; en ella, los individuos construyen una serie de proyectos en donde se exponen sus perspectivas de vida o sus utopías, independientemente de si está en sus manos llevarlas a cabo o no. Por esta razón se libran batallas importantes entre los actores sociales, ya que pretenderán imponer sus distintos proyecto de vida sobre los demás. Es en este entorno en donde la participación política de la ciudadanía será fomentada porque la democracia acepta la pluralidad de pensamientos como principio rector de su práctica; en este sentido, la cultura es detonante para la evolución de la democracia.

Sin embargo, aquí se presenta un problema importante que tiene que ver con el concepto de ciudadanía, ya que éste ha cambiado en su sentido original y ahora no se cumple simplemente con el derecho al voto, sino que se amplía como una acción social que involucra la capacidad de los ciudadanos para influir y tener un control en las decisiones públicas. La capacidad de proponer, controlar, supervisar y evaluar las acciones gubernamentales logra que los ciudadanos organizados colectivamente tengan mayor capacidad de presión y control social. Por ello, en la actualidad el concepto de ciudadanía es heterogéneo e implica mayores posibilidades de participación, las cuales pueden variar de acuerdo con las formas de gobierno de las distintas sociedades.

El papel de los ciudadanos ha variado en la democracia cosmopolita internacional que se ha desarrollado con la globalización; sus derechos y obligaciones se insertan en un campo mucho más amplio que el nacional, y sus perspectivas de vida -las oportunidades con que cuenta una persona para participar de los bienes económicos, culturales y políticos socialmente generados- limitan y erosionan las posibilidades de su participación política. En los países subordinados, el proceso de globalización ha originado que amplias masas que tienen formalmente el *status* de ciudadanos no tengan en realidad la posibilidad

de ejercer sus derechos y, empobrecidas por la alta concentración de riqueza que es inherente a ese proceso, no tengan aspiraciones democráticas sino sólo necesidades económicas inmediatas para su sobrevivencia. En estas condiciones, algunas formas de participación política pueden ser no nada más inaccesibles, sino que son irrelevantes para muchos de ellos.

Aquí es donde se plantea de forma precisa el problema teórico de la investigación. En las diferentes formas de la democracia directa se reivindica la democracia como el “poder del pueblo” (el poder que pertenece al pueblo), y se pretende que cada uno de los integrantes de la sociedad participen *en y de* las decisiones políticas, no sólo eligiendo representantes. El plebiscito y el referéndum son instrumentos de este tipo de democracia donde los ciudadanos pueden tener la oportunidad de ser parte integrante del poder constituido. No obstante, en el análisis concreto del Distrito Federal se propuso como hipótesis que, dado el empobrecimiento de la población del D.F. por efectos de la globalización económica, la mayoría de los ciudadanos conciben la participación política como vía para resolver ese problema y no tanto para formar parte del poder político. Esto explicaría que los procesos normales para elegir a los representantes en la ALDF y el gobierno de la ciudad sean más relevantes para amplios sectores de ciudadanos que otras formas de participación directa como el plebiscito y el referéndum, que sólo son considerados importantes por sectores minoritarios.

Durante las últimas décadas, la apertura del sistema político en México ha ocasionado que temas como el referéndum y el plebiscito sean parte del interés de distintos grupos políticos, sociales y académicos que evalúan diversos caminos para la ampliación de las formas de participación política. El avance de la democracia representativa en nuestro país ha sido un fenómeno evidente y muy importante, pero se ha avanzado poco respecto a esas formas democráticas de tipo directo y existe un profundo desconocimiento en cuanto al significado del referéndum y el plebiscito, de las diferencias entre los instrumentos que hacen posible este tipo de consultas públicas en la experiencia internacional y de su

pertinencia porque hay grandes cuestionamientos sobre su éxito, costo y efectividad.

Realizados en el Distrito Federal con el fin de conocer la opinión de los capitalinos sobre su forma de gobierno, los plebiscitos de 1993 y 1999 fueron el tema inicial de esta investigación puesto que se consideró fundamental su estudio para analizar la conducta de los ciudadanos frente a estos experimentos de democracia directa y, asimismo, para medir su impacto en la constitución, aprobación y elaboración de las leyes que norman la vida política en la capital del país. En México ha habido escasas experiencias de estas formas de participación ciudadana directa y por ello resultaba pertinente estudiar estas dos consultas públicas en el Distrito Federal, ya que ambas tuvieron como eje de partida la intención de convertirse en instrumentos de presión para cambiar la forma de gobierno de la capital. Además, el análisis de estos dos ejercicios en una sociedad tan compleja como la capitalina muestra con mucha claridad las diferencias entre el D.F. y el resto de las entidades de la República, no solamente en cuanto a su forma de gobierno sino a su contexto cultural y social.

Políticamente, el Distrito Federal es un caso excepcional en nuestro país porque su regulación no ha seguido el patrón municipal adoptado por los otros estados de la federación. Ha tenido tres grandes formas de gobierno. La primera se organizó alrededor del sistema municipal al iniciar el siglo XIX y pese a que se vivieron grandes conflictos sociales, políticos y militares, durante ese siglo nunca se suprimió por mucho tiempo la facultad de los capitalinos para elegir a sus autoridades locales. La segunda abarca de 1928 a 1988 y en ella se estableció el sistema departamental, cuya característica básica fue la supresión de los derechos de representación local, cambiados por una representación de tipo vecinal, y la designación de las autoridades capitalinas por parte del Presidente de la República. La tercera forma de gobierno de la capital comenzó en 1988 y aún no termina por consolidarse; en ella, paulatinamente se devolvieron a los capitalinos sus derechos de representación local, a la par que la dependencia del Presidente y del Congreso de la Unión siguió prevaleciendo en temas

fundamentales para la vida de la ciudad, y de que los ineficientes mecanismos de participación vecinal continuaron funcionando.

El derecho para elegir representantes políticos otorgado a los ciudadanos del Distrito Federal en 1988 se dio en gran medida porque esa fue una demanda de amplios núcleos de la sociedad capitalina; la imposibilidad de resolver los problemas crecientes de la ciudad sin una mayor participación de los ciudadanos era ya insostenible y se requería construir nuevos espacios de legitimidad para el sistema político. Y a pesar de que las facultades de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal fueron muy limitadas, se constituyeron en el principio de un camino que había sido cerrado desde el mandato presidencial de Álvaro Obregón.

La ARDF otorgó a la sociedad la posibilidad de poder expresarse mediante distintos partidos de oposición que pudieron contender electoralmente y se erigió como una instancia de representación política de carácter popular que aunque no era un congreso local, por lo menos permitió institucionalizar la gestoría desarrollada por líderes ligados a amplios sectores populares. Sin ser siquiera diputados, los representantes de la Asamblea dependían directamente del Congreso de la Unión y solamente tenían facultades para iniciar leyes o decretos ante él, así como dictar bandos, realizar y aprobar los reglamentos de policía y buen gobierno, y las ordenanzas referidas a la vida social. Fue un avance, pero no suficiente para grupos sociales que demandaban iguales derechos políticos para los ciudadanos del Distrito Federal respecto a los de las entidades, ya que los representantes tenían la posibilidad de diagnosticar sobre los problemas de la ciudad, pero no se les daba la facultad de decidir sobre los caminos para solucionarlos.

Durante las dos primeras Asambleas de Representantes de los períodos comprendidos entre 1988-1991 y 1991-1994, las distintas fracciones parlamentarias lograron hacer de la Asamblea un órgano de gestión social, vigilante tanto de las necesidades de la sociedad como de las acciones del gobierno central y de las delegaciones que dependían directamente de éste. Diez años después de la aprobación de la ARDF, la reforma político-electoral de 1996

logró un cambio cualitativo importante pues se instituyó la Asamblea Legislativa, atribuyéndole un número mayor de facultades; sin embargo, persistieron limitaciones importantes sobre todo en materia económica y en cuanto a la elaboración del llamado *Estatuto de Gobierno*, que quedó como una facultad del Congreso de la Unión. Esto fue así debido a que el Distrito Federal no es considerado una entidad más de la República; en realidad, la demanda de los sectores sociales más movilizadas por la reforma política en la capital del país durante los años noventa fue en ese sentido, esto es, que el DF se convirtiera en un estado más de la federación para que a su vez pudiera convertirse la ALDF en un congreso local. El hecho de que los diputados de la ALDF no tengan poder suficiente de decisión sobre los asuntos de la ciudad produce efectos secundarios que inciden directamente en el proceso de transición democrática en México por el enorme peso de la economía, la sociedad y la política de la capital de la República.

Los últimos años del siglo XX han sido escenario de grandes transformaciones en el Distrito Federal y no únicamente en cuanto a su forma de gobierno. En términos económicos, la ciudad encuentra un lugar dentro de la red de ciudades globales, con lo que se consolidan actividades relacionadas con el sector terciario que se ha impuesto sobre el secundario y el primario, y el proceso de desindustrialización ha llevado a que se reduzcan los salarios, se eleve el número de desempleados y la mayoría de los capitalinos enfrente más problemas económicos. Actividades relacionadas con las finanzas, la comunicación y servicios de asesoría jurídica y contables prevalecen como característica básica de este proceso de globalización. Fue en este proceso que se insertó en la capital del país la demanda ciudadana de mayor participación en la toma de decisiones políticas.

Los problemas planteados por la investigación respecto a la viabilidad del referéndum y el plebiscito como procedimientos de participación política en el Distrito Federal, y el análisis del impacto que tuvieron los ejercicios realizados en 1993 y 1999 en el establecimiento de nuevas y más democráticas relaciones políticas, reveló que efectivamente los ciudadanos capitalinos están en

posibilidad de llevarlos a la práctica. Si bien no reconocido legalmente y sorteando los obstáculos que se interpusieron para su realización, el plebiscito de 1993 demostró la capacidad de organización que tienen los capitalinos para llevar adelante un procedimiento considerado genuinamente democrático, tal como se hace en otros países donde son parte de la vida política cotidiana. El plebiscito de 1993 fue un ejercicio democrático excepcional, donde sus participantes trabajaron arduamente por establecer una nueva forma de gobierno para el D.F. y no hubo barreras económicas, sociales o políticas que evitaran el triunfo de este ejercicio en el que participaron los ciudadanos fuera de esquemas corporativos.

Y aunque el triunfo del plebiscito de 1993 se contrapone al fracaso que tuvo el de 1999, ello no significa más que los ciudadanos capitalinos tienen mayor inclinación por participar en aquellos procesos que consideran “genuinamente democráticos”. En el análisis de estas dos consultas públicas se comprueba la hipótesis de que la capital del país es habitada por ciudadanos con características socioculturales que, en general, la hacen un suelo propicio para establecer formas de participación como el referéndum y el plebiscito. Sin embargo, los ciudadanos capitalinos acuden a estos ejercicios democráticos sólo si realmente son percibidos como instrumentos de participación directos, organizados y promovidos por ellos mismos, sin injerencia de otras fuerzas políticas que pudiera actuar en bloque. Identificado el corte partidista del plebiscito convocado en 1999, la ciudadanía capitalina desechó la oportunidad de presentarse ante las urnas para decidir sobre nuevas reformas políticas para el D.F., pasividad justificada por la evidente participación corporativa que se observó en ese ejercicio.

Por consiguiente, fue falsa la hipótesis que sostuve al iniciar la investigación acerca de que debido a los muchos años de exclusión, la cultura política de los capitalinos formada entre 1928 y 1988 posibilitaba el fracaso de este tipo de ejercicios democráticos en cualquier situación. Puedo ahora afirmar que la cultura política de los capitalinos no produce un rechazo a las formas de participación política directa sino que, por el contrario, impulsa el establecimiento de mayores espacios de participación, sean directos o representativos, solamente

que la información recabada señala que la cultura política capitalina también determina criterios selectivos de participación. A los capitalinos no les interesa participar en elecciones que, de entrada, saben que pueden ser engañosas o fraudulentas; tampoco les interesa participar en aquellas elecciones que llamen a la discusión de temas considerados por ellos como exclusivamente locales, porque siempre han considerado con mayor aprecio su papel como ciudadanos del país entero y no como ciudadanos de una sola de sus entidades, así sea la capital.

Otra hipótesis falseada en la investigación es la relativa a que la implementación técnica o material del referéndum y el plebiscito era un grave problema porque como se observó con el plebiscito de 1993, la solidaridad de los ciudadanos puede cubrir las necesidades que requieren este tipo de consultas. Con ello se comprueba que el problema para implementar estos procedimientos de participación política directa se ubica en el ámbito de la cultura política.

Alcances y límites de la investigación

Este trabajo se trazó como uno de sus objetivos el estudio de los diferentes significados del concepto de democracia, y desentrañar las diferencias conceptuales y operativas entre el plebiscito y el referéndum. Además, se hizo un estudio comparativo internacional sobre la aplicación de este tipo de consultas públicas; el recuento histórico de la ciudad de México y de sus instituciones políticas; el análisis de la situación cultural y socioeconómica de los capitalinos y de su participación política; por último, se revisaron a detalle los dos plebiscitos de la década de los noventa señalando sus contribuciones y limitaciones.

De esta manera, en el primer capítulo se presenta el marco teórico de la investigación; en el segundo capítulo se revisan los orígenes históricos del plebiscito y el referéndum, y se aborda el estudio comparativo internacional en cinco casos (Estados Unidos, Suiza, España, Chile y Uruguay). El tercer capítulo abarca una revisión exhaustiva sobre las formas de gobierno y participación política de los habitantes del Distrito Federal. La situación económica y cultural

prevaleciente en las últimas dos décadas en la ciudad de México se estudia en el capítulo cuarto. Finalmente, los capítulos quinto y sexto fueron dedicados al análisis de los plebiscitos efectuados en 1993 y 1999, respectivamente.

La investigación se basó en una amplia investigación bibliográfica, hemerográfica y documental; puede decirse que la labor desarrollada fue importante porque logró vincular un conjunto de estudios en torno a este tema. También se llevó a cabo una revisión exhaustiva de las reformas legales que han afectado políticamente al D.F. y para ello se realizaron distintas búsquedas en el Sistema de Información e Investigación Documental (SIID) de la Cámara de Diputados, que permite contar con las versiones estenográficas de todas las legislaturas desde 1917 a la fecha. De igual forma, el acceso al sistema de información documental de la Asamblea Legislativa permitió la búsqueda de los datos sobre las posiciones de los partidos políticos alrededor de la forma de gobierno del D.F.

De este modo, además de la recopilación bibliográfica y hemerográfica que fue fundamental para la revisión de los períodos históricos y el abordaje teórico, se hizo el análisis en documentos de primera fuente. Igualmente, la utilización de distintos bancos de información y la visita de un gran número de sitios en Internet facilitaron la culminación del proyecto debido a que allí se recabaron los datos estadísticos que ayudaron a hacer distintos cálculos y conocer de manera detallada la composición política, económica y cultural del D.F.

En cuanto a los límites de la investigación, cabe señalar que sólo se pudieron revisar dos casos concretos de participación política directa y ambos fueron llamados y concebidos como plebiscitos; así, no se abordaron casos de referéndum.

Es importante mencionar que debido al recorte inicial del tema de investigación, no se analizaron las consultas públicas realizadas a nivel nacional. No obstante, sería interesante hacer una evaluación de las diferencias entre estos tipos de ejercicios democráticos, sobre todo porque el presidente Vicente Fox propuso la realización de una nueva reforma político-electoral con el fin de incorporar el referéndum y el plebiscito a nivel nacional al inicio de su sexenio;

por ello, esta investigación puede ser un instrumento importante para su implementación.

Finalmente, agradezco en primer término el apoyo brindado por la directora de esta tesis, la doctora María Eugenia Valdés Vega, para la elaboración y revisión detallada de esta investigación. También estoy agradecida por las observaciones que hicieron a lo largo del proceso de elaboración de esta tesis a los miembros del jurado calificador del proyecto de investigación, en especial a la doctora Laura del Alizal, coordinadora de Procesos Políticos del programa de posgrado en Estudios Sociales. Debo mencionar que los comentarios y observaciones de la Dra. Silva Gómez Tagle, el Dr. Mario Bassols, el Dr. Ricardo Espinoza y el Dr. Ariel Rodríguez Kuri fueron muy importantes para la corrección del trabajo final que aquí se presenta. Por último, reconozco el apoyo brindado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a lo largo de estos años, sin el cual no hubiera podido culminarlo.

CAPÍTULO I. El debate teórico sobre la democracia

1. El concepto de la democracia

1.1 El significado y la perspectiva clásica

Para Giovanni Sartori, el estudio del término “*democracia*” puede hacerse a partir del origen de las palabras, o bien mediante la investigación de los convenios o acuerdos adoptados que van cambiando al paso del tiempo; para él, las dos formas son importantes.¹ En su sentido original, la “democracia quiere decir literalmente ‘poder del pueblo’, que el poder pertenece al pueblo. Esta definición es vocablo a vocablo, significado griego del término”.² En cuanto al ámbito de los convenios y de los acuerdos, el concepto de democracia ha cambiado tanto que se ha convertido en un problema teórico al momento de buscar sus referentes empíricos. Otro es el problema referido las características y el prestigio (o falta de prestigio) de la democracia; éste, como se ve, “es tan antiguo como la propia reflexión sobre las cosas de política, y ha sido propuesto y reformulado en todas las épocas.”³

¹ Sartori habla sobre la distinción entre la definición léxica o lexicográfica y la definición convencional o arbitraria. La primera definición es la que se encuentra en los diccionarios, mientras que la segunda es aquella que se va transformando con el correr del tiempo. “Las definiciones lexicográficas pueden ser verdaderas o falsas, en función de la exactitud o inexactitud de la explicación del uso común que se hace de la palabra; las definiciones convencionales no pueden dividirse en verdaderas o falsas (como suele decirse) arbitrarias.” De acuerdo con el autor el significado central del término no es convencional ni arbitrario, ya que se encuentra enraizado en la historia y deriva de la historia. “Más concretamente, palabras como democracia son expresiones abreviadas que pretenden transmitir ideas de cuál debe ser nuestra conducta como gente experimentada en materias respecto a las cuales cada generación carece en principio de experiencias”. (Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia, Vol.2, Los problemas clásicos*, Alianza Editorial, México, 1989, p.319 – 320 y 330).

² *Ibidem*, v. 1, p. 26

³ Norberto Bobbio, *Diccionario de Política*, 7ª.edición, Siglo XXI, (Vol. 1), México, 1991, p. 441

La democracia ha adquirido una gran flexibilidad conceptual porque se ha convertido en el pilar teórico de muchas reflexiones; de este modo, el debate sobre el tema sobrepasa los límites de la teorización de las formas de gobierno para ser concebido como una forma de vida. Sin embargo, inicialmente este término se apoyó en el criterio de que la razón de la mayoría era la razón correcta en una sociedad democrática.

Según Norberto Bobbio, el estudio de la democracia también puede darse a partir del análisis de tres grandes tradiciones de pensamiento político. La primera de ellas es la teoría clásica, “según la cual la democracia como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, se distingue de la monarquía como gobierno de uno sólo, y de la aristocracia como gobierno de pocos”⁴; la segunda es la teoría medieval, en donde el término de soberanía es fundamental porque la democracia se contrapone a una concepción ascendente de la soberanía a una concepción decreciente, donde lo importante es que el poder supremo deriva del pueblo; y por último, la teoría moderna o teoría maquiavélica, nacida con el surgimiento del estado moderno en donde la democracia se reviste de una forma de república: “un gobierno genuinamente popular es llamado, antes que democracia, república”.⁵

Así, en la clásica tipología de la antigüedad, la democracia se encuentra al lado de la aristocracia y es concebida como el gobierno del pueblo. El concepto se hace más sencillo de entender cuando se le presenta frente a su contrario, la autocracia, cuyo principio es que el gobernante siempre es uno solo. “La democracia establece un *pactum societatis*, esto es, una coexistencia entre los ciudadanos (iguales como ciudadanos), mientras que la autocracia se resuelve en un *pactum subiectionis*, en la creación de los súbditos, en un orden basado en la sujeción.”⁶ A partir de esto la democracia pretende distribuir las reflexiones y las decisiones gubernamentales en la mayoría de la población, así como responsabilizarla y comprometerla con lo establecido.

⁴ *Loc. cit.*

⁵ *Loc. cit.*

El término democracia surgió hace unos dos mil cuatrocientos años con Herodoto, quien fue el primero en utilizar esta palabra en sus traducciones.⁷ La concepción de la democracia se ubicó en un contexto completamente distinto al que existe hoy en día; para empezar, entonces no existía tampoco el Estado moderno.⁸ Para Giovanni Sartori “lo que caracterizaba la democracia de los antiguos era precisamente que era una democracia *sin Estado* –incluso más sin Estado, podemos decir, que cualquier posible forma de la *polis*. De ahí que las democracias antiguas no puedan enseñarnos nada sobre la construcción de un Estado democrático y sobre la forma de dirigir un sistema democrático que comprende no una pequeña ciudad, sino una gran extensión de territorio habitado por una enorme colectividad. Pero esto no es todo. La diferencia entre democracias antiguas y modernas no se reduce a las dimensiones geográficas que requieren soluciones completamente distintas, sino que estriba, además, en los fines y en los valores.”⁹

Platón y Aristóteles se convierten en esa época en los grandes pensadores del sistema de gobierno. El primero sostiene que la *democracia es definida como gobierno del número y “gobierno de los muchos” o “de la multitud”*. Distingue los tipos de gobierno a partir de la legalidad o la ilegalidad, y con ello los clasifica en buenos y malos. A la democracia la considera como la menos buena de las formas buenas y la menos mala de las formas malas, “porque en ella están desmenuzados los poderes en pequeñas fracciones, entre muchos”.¹⁰ Para continuar con su análisis sobre las formas de gobierno, Platón utiliza a la monarquía cuyo prototipo es el estado persa, y a la democracia cuyo modelo es

⁶ Giovanni Sartori, *Ibidem*, v.2, p. 337.

⁷ Bobbio sostiene que una de las primeras disputas en torno a la futura forma de gobierno de Persia, se da entre Megabizo (quien defendía a la oligarquía), Darío (a la monarquía) y Otanes (quien defendía a la ‘isonomía’, igualdad ante las leyes o igualdad frente a la ley). Esta discusión fue narrada por Herodoto. (Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 15-17).

⁸ El Estado como concepto no surge en el tiempo de los antiguos, sino con Nicolás Maquiavelo. “Este fue el primer autor que consideró al “Estado” como una entidad impersonal y que utilizó el término en un sentido político – moderno – y ello de forma incidental y fragmentaria. (Giovanni Sartori, *Op. Cit.* v.2, p. 344).

⁹ *Ibidem*, p. 345

¹⁰ Norberto Bobbio, *Diccionario de ...*, p. 442

la ciudad ateniense; según él, las dos formas son malas, una por el exceso de autoridad y la otra por el exceso de la libertad.

Por su parte, Aristóteles utiliza la palabra *politéi* para definir a las formas de gobierno y parte de un sistema de contrarios (de buenas o malas) para explicarlas; bajo la premisa de que lo bueno o lo recto se constituye “cuando el uno, pocos o la mayoría ejercen el poder en vista del interés general” y por oposición, el mal gobierno se aplica cuando es el interés particular de uno, de pocos o de la mayoría. De esta manera ubica tres formas buenas y tres formas malas de gobierno; estas últimas son el resultado de las desviaciones de las buenas.

“Tenemos la costumbre de llamar *monarquía* al gobierno unipersonal que atiende al interés general, y *aristocracia* al gobierno de pocos (...) cuando se propone el bien común; cuando es el mayor número el que gobierna atendiendo al interés general recibe el nombre común a todas las constituciones *politia* (...) Las degeneraciones de las mencionadas formas de gobierno son: la *tiranía* de la monarquía, la *oligarquía* de la aristocracia y la *democracia* de la *politia*. La tiranía, en efecto es una monarquía orientada hacia el interés del monarca, la oligarquía hacia el de los ricos y la democracia hacia el interés de los pobres. Pero ninguna de ellas atiende al provecho de la comunidad”.¹¹

Aristóteles hace la clasificación de estos gobiernos partiendo de lo más bueno a lo más malo, y toma en consideración las seis formas. La *politia* -que en su categoría de forma mala la define como democracia- es ubicada como la tercera forma buena dentro de esta escala: monarquía, aristocracia, *politia*, democracia, oligarquía y tiranía.

El término *timocracia* es utilizado por Aristóteles -aunque es creado por Platón- para hacer referencia a la *politia*. “Son tres formas de gobierno así como tres son las desviaciones correspondientes. Tales formas son: la monarquía, la

¹¹ Aristóteles, *La Política*, Editora Nacional, México, 1967, citado en Norberto Bobbio, *La teoría...*, p. 34

aristocracia y la tercera es la que se basa en el consenso y que conviene llamar *timocracia*, aunque muchos acostumbran denominarla *politia* (...) La desviación de la monarquía es la tiranía (...) en cambio de la aristocracia se pasa a la oligarquía de quienes mandan (...) de la timocracia se pasa a la democracia”.¹² Visto de esta manera la forma más buena de las buenas es la monarquía y la forma más mala de las malas es la tiranía; la forma que se equilibra entre lo bueno y lo malo es la aristocracia, y por la forma en que se equilibra lo malo y lo bueno es la oligarquía. Por lo tanto, la *politia* es la forma menos buena de las buenas y la democracia es la menos mala dentro de las malas. Esto es por lo que se concibe a la democracia como la desviación menos mala de las formas de gobierno y puesto que tanto la *politia* y la democracia se encuentran en medio de la clasificación, y su diferencia entre lo malo y lo bueno es mínima, se explica que las dos formas puedan haber sido llamadas por un mismo nombre (democracia) al ser confundidas.

Aristóteles distingue cinco formas en donde se lleva a cabo la democracia: “1. Ricos y pobres participan en el gobierno en condiciones de paridad (la mayoría es popular únicamente porque es más numerosa); 2. Los cargos públicos son asignados sobre la base de un censo muy bajo; 3. Son ciudadanos excepto los privados de los derechos civiles luego de un procedimiento judicial; 4. Son admitidos en los cargos públicos todos los ciudadanos sin distinción; 5. Sean cual fuere los derechos políticos, es la masa y no la ley la que se considera soberana.”¹³

Estas formas aristotélicas de la democracia fueron retomadas por distintos filósofos políticos, entre los que resaltan Marsilio de Padua, Santo Tomas, Bodino, Hobbes, Locke, Rousseau, Kant y Hegel.”¹⁴

En toda la teoría clásica, la democracia fue considerada como una forma de gobierno que no era tan aceptada plenamente como lo es hoy en día. Es esta

¹² *Ibidem*, p. 36

¹³ *Loc. Cit.*

filosofía política la que le dio sustento al primer modelo de la democracia, la del tipo directo. La teoría medieval es un paso intermedio entre la concepción del tipo de democracia directa a la concepción de la democracia representativa; en ese paso, la democracia representativa se confunde con el nombre de república. A lo largo de todo ese tiempo prevalece el pensamiento político de Aristóteles.

¹⁴ *Loc. Cit.*

2

Democracia directa

2.1

El tránsito entre la filosofía clásica y medieval

El origen de la democracia como forma de gobierno se desarrolla precisamente con las experiencias griega y romana; se trataba de una democracia de tipo directo. La característica principal de este modelo de democracia se sostenía en el argumento de que la participación de todo el pueblo era fundamental para conocer y decidir acerca de los aspectos gubernamentales que afectaban a toda la sociedad; se pretendía como un ejercicio de autogobierno.

La democracia nació en la Grecia clásica y se desarrolló de forma más acabada en Atenas. El principal mecanismo que utilizaban para decidir sobre cómo gobernar era constituido por una asamblea que se reunía aproximadamente 40 veces al año, en la Colina del Pnyx. Las discusiones se establecían “por el ‘Comité de los 50’, constituido por miembros de un ‘Comité de los 500’, representantes, a su vez, del centenar del *demes* que conformaban la ciudad. El período de los cargos públicos era muy breve (menos de dos meses en el ‘Comité de los 50’, un año en el ‘Comité de los 500’) y la designación que hacía por métodos de sorteo en el primer caso y de rotación en el segundo.”¹⁵ Las decisiones se establecían por medio del consenso; en Atenas se requería de un *quorum* de 6,000 participantes.

Los ciudadanos que se encontraban involucrados en este proceso se dedicaban casi por entero al servicio público y entre más perfecta era la democracia, se deterioraba de manera constante el sistema económico y social porque éstos aplicaban su esfuerzo y tiempo a la preservación de esa forma de gobierno. “El ciudadano era total, de tiempo completo. Resulta una hipertrofia de la política en correspondencia a una atrofia de la economía”. En Grecia, el poder

¹⁵ Jean Francois Prud’homme: [http:// www.agora.net.mx/analisis/cuadernos.html](http://www.agora.net.mx/analisis/cuadernos.html)

popular de la sociedad actuó de manera definitiva para que todo lo que el pueblo aprobara se hiciera ley: el poder de los ciudadanos no tenía límites, “el hombre no político era para los griegos un *idiom*, un ser incompleto y carente.”¹⁶

El modelo de democracia de las ciudades antiguas no logró prevalecer con ese nombre como forma de gobierno, e incluso en el largo trayecto de su probable implementación en otras ciudades se dio una discusión importante cuyo centro ubicó la premisa de que no podía constituirse como la mejor.¹⁷ De hecho, en la práctica no se logró constituir ninguna sociedad del tipo democrático griego después del período histórico de los antiguos y lo que se dio fue el establecimiento de la república. La palabra *democracia* prácticamente desapareció por cerca de 2,000 años y de lo que se hablaba era de *res publica*.

Rousseau introdujo una degradación de las tres formas de gobierno a tres modos de ejercicio del poder ejecutivo, permaneciendo constantemente “el principio según el cual el poder legislativo, es decir, el poder que caracteriza a la soberanía, pertenece al pueblo, cuya reunión en un cuerpo político a través del contrato social Rousseau llama no democracia (que es solamente una de las formas en las que se puede organizar el poder ejecutivo) sino república.”¹⁸

La preocupación sobre dar a la persona seguridad de su libertad es un elemento que se agregó en la filosofía política medieval; ésta no había sido una preocupación contemplada en las sociedades antiguas. Así pues, se constituye en una diferencia fundamental entre la filosofía clásica y la medieval pues combina la libertad y la democracia. En Grecia y en Roma la libertad individual no era considerada como derecho personal, era una situación que no estaba definida de manera rigurosa y que denotaba la participación en la práctica colectiva del poder. El valor que le daban a la libertad era completamente distinto al que existe hoy en día, que se concibe en relación con las propiedades y restricciones que impone el Estado.

¹⁶ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?* 2da.edición, Nueva Imagen, México, 1997, p.142-143.

¹⁷ Norberto Bobbio, sostiene que durante siglos, de Platón a Hegel la democracia ha sido considerada como una forma de gobierno mala en sí misma porque es el gobierno del pueblo, degradado a masa, a muchadumbre, a plebe, la cual no es capaz de gobernar: el rebaño tiene necesidad del pastor, la chusma del timonel (Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986, 146 p.).

¹⁸ Norberto Bobbio, *Diccionario...*, *Op.Cit.*, p. 443.

En las sociedades medievales la democracia concebida bajo el modelo antiguo desapareció como forma de gobierno concreto; no obstante, continuó su estudio como forma posible de gobierno aunque con ello ocurrió una simbiosis entre el término democracia y el concepto de república, que se desarrolló a partir de la importancia que se le dio a la libertad y a la soberanía popular. Sin importar la diferencia conceptual, “las dos imágenes de la democracia y de la república acaban por superponerse y por confundirse en los escritores.”¹⁹

¹⁹ *Ibidem*, p. 441.

3

Democracia representativa

3.1

El tránsito entre la filosofía medieval y moderna

Los juristas medievales elaboraron una teoría de la soberanía popular en donde se sostenía que el príncipe tenía autoridad debido a que el pueblo se la había conferido y que la costumbre era fuente originaria del derecho.²⁰ A partir de estas ideas se trató de demostrar, en primer lugar, que “sea cual fuere el efectivo detentor del poder soberano, la fuente originaria de este poder era siempre el pueblo, y abrió el camino a la distinción entre titularidad y ejercicio del poder, que habría de permitir en el curso de la larga historia del estado democrático salvar el principio democrático no obstante su corrupción práctica”. En segundo lugar, estas ideas permitieron sostener “que también allí donde el pueblo había transferido a otros el poder originario de hacer las leyes había conservado siempre el poder de crear derecho a través de la costumbre”.²¹ La discusión en realidad se fincaba sobre en quién radicaba el poder, si en el pueblo o en el príncipe.²²

Estas discusiones abrieron el paso para que se diera una polémica en torno a la viabilidad de la división de poderes. El poder legislativo se convirtió en

²⁰ En su desarrollo, de Bodin a Hobbes, de Locke a Rousseau, la teoría de la soberanía se fue conformando como una teoría de las posibilidades y las condiciones del ejercicio legítimo del poder público. La teoría se abocó a dos preocupaciones sobresalientes: una referida al lugar adecuado para que residiera la soberanía política ; y la otra referida a la forma y los límites apropiados. Bodin desarrolló una de las definiciones más celebradas de la soberanía, en su concepción, la soberanía es el poder ilimitado e indivisible de hacer leyes; es el poder supremo de los súbditos; el derecho general a imponer leyes a todos los ciudadanos independientemente de su consentimiento. La ley por lo tanto no es más que el mandato del soberano en ejercicio de su poder soberano. El soberano posee la capacidad de elaborar y alternar la ley que observan sus súbditos. (Veáse en David Held. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós Editores, Barcelona, España, 1997, pp. 61-62)

²¹ Norberto Bobbio, *et al.*, *Diccionario...*, p. 443.

²² En la historia de los pueblos, el establecimiento de la democracia se da después de que han pasado otros tipos de gobierno. El extremo contrario de la democracia es la autocracia, y se define como un sistema caracterizado por la ausencia de todo poder adscrito y por un sistema que apoya la idea de que una persona puede detentar a título propio e irrevocable ese poder.

el poder principal, exclusivamente para el pueblo, mientras que el poder ejecutivo era aquel que el mismo pueblo delegaba a otros.²³

La república no tiene el mismo significado que la democracia ya que ese término expresa la idea de algo que pertenece a todo el mundo o de asuntos que conciernen a todos; sin embargo, el término república se aleja de la idea de la democracia directa que plantea que todos los ciudadanos podrían participar en el análisis y decisión de los distintos problemas de gobierno. Así, en el establecimiento de formas de gobierno, la democracia se presenta como un propósito secundario, mientras la república toma el primer lugar. Durante mucho tiempo al término de democracia y república, se les puede encontrar como conceptos diferentes; Hamilton y Madison²⁴ llamaban república al sistema representativo y democracia a la democracia directa.

La democracia actual para Giovanni Sartori no tiene su origen en la filosofía clásica, sino en la medieval. Funda su argumento en la confusión entre *demos* y pueblo: según él, “si nos limitamos a los puros y simples usos lingüísticos del término, nos encontramos con varios significados del mismo. *Demos* en el siglo quinto antes de Cristo significó la comunidad ateniense (o algo semejante) reunida en la *ekklesia*, la asamblea popular. Sin embargo, *demos* puede asimilarse a todos; o a los *polloí*, los muchos; o a los *pleíones*, la mayoría; o a la *óchlos*, la multitud”.²⁵ Dado que el concepto romano de pueblo sólo puede entenderse en el marco del constitucionalismo romano, la traducción de *demos* al latín como *populus* creó mayor ambigüedad y eso fue muy importante porque la lengua que predominó en la Edad Media fue el latín. Así que durante unos quince siglos, “la doctrina de la ‘soberanía popular’ incorporada a nuestro concepto de democracia no es griega, y se entiende erróneamente siempre que la hacemos

²³ Hay que hacer la anotación de que la democracia representativa no es lo mismo que el Estado parlamentario, porque la democracia representativa sostiene que las decisiones deben de ser tomadas por las personas elegidas para tal fin, no importa que sea en el parlamento o en otra instancia de decisión. Incluso durante muchos años existieron Estados parlamentarios que eran representativos pero no eran democráticos. (Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986, p. 34).

²⁴ Hamilton y Madison en *El Federalista*, Tocqueville en *La democracia en América* y los utilitaristas Bentham y Stuart Mill tuvieron como centro de reflexión la manera de canalizar y dar vida institucional a la participación popular.

²⁵ Giovanni Sartori, *Teoría.. Op. Cit.*, p. 42.

derivar directamente de *demos*.²⁶ De tal forma, que si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que la utilizaron de manera más intensa.

En el tránsito entre la filosofía política medieval y la moderna, Rousseau fue muy importante.²⁷ Él era consciente acerca de que la democracia directa como forma de gobierno sólo es viable en los micro estados, por lo que afirmó que los estados grandes deben ser gobernados aristocráticamente y monárquicamente.²⁸ Esta idea se sostenía en la premisa de que la intensidad de autogobernarse es máxima cuando la extensión numérica es mínima y que disminuye a medida en que la extensión aumenta.

La democracia representativa se gesta precisamente como la síntesis dentro de la historia de las formas de gobierno en el llamado gobierno “mixto”, que asume características tanto de la teoría política medieval como de la clásica; de ahí el paso de la democracia directa a la representativa.

Las palabras pueblo y ciudadanía son conceptos fundamentales en el tránsito de la filosofía política clásica a la medieval. Ambas tienen connotaciones distintas, y han evolucionado como formas de participación política a lo largo del tiempo. La ciudadanía tiene su origen en la *polis*, o ciudad-estado de la edad clásica, y se define a partir de la capacidad del individuo para estar en la Asamblea o *politai* o la magistratura dependiendo de su origen hereditario, en donde las clases más ricas eran las privilegiadas; estos ciudadanos tenían el derecho de decidir en la Asamblea sobre los asuntos de gobierno. Por otro lado, pueblo es un concepto político que está muy ligado al estado romano; entonces denotaba al “grupo démico progresivamente integrado y apenas instalado en la ciudad y que entró en el estado al caer la monarquía” en contraposición del senado, que era donde se encontraban representadas las familias gentilicias originarias expresadas por los patricios. El denominado pueblo se constituyó en el

²⁶ *Loc. Cit.*

²⁷ Rousseau es considerado padre de la democracia moderna junto con Locke porque ambos hicieron contribuciones filosóficas políticas importantes en torno a la división de poderes y a la soberanía popular, que son dos elementos centrales de la democracia actual.

²⁸ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, Editorial Porrúa, México, 1982 p.35.

pilar del estado romano, y tenía amplios y plenos derechos civiles. Sin embargo, con la progresiva estratificación social de la era feudal, el pueblo fue excluido poco a poco por el señor feudal de la vida política y, de este modo, fue “una mera indicación social, realidad subalterna disgregada, sustancialmente excluida de la administración del poder en el señorío, primero, y en el principado, después, presente sólo como masa de maniobra o a través de esporádicos e inconclusos movimientos de rebelión.”²⁹

Estos dos conceptos han sufrido cambios substanciales en las sociedades modernas. Ahora, la democracia define la condición de ciudadano a partir de la existencia de ciertas características que son consideradas requisitos para las personas de acuerdo a las leyes de cada país: edad, antecedentes delictivos, facultades mentales y en algunos casos clasificación sexual, etc. son este tipo de requerimientos necesarios para adquirir (o no perder) la ciudadanía. Sin embargo, los límites de la democracia son laxos con respecto al concepto de pueblo. Giovanni Sartori señala que la democracia moderna tiene que enfrentarse a ese problema porque el pueblo es un factor fundamental en la discusión sobre quiénes deben participar en la toma de decisiones o en la selección de representantes, es decir, en la definición de cómo ampliar el espectro de la ciudadanía. Para él, hay por lo menos seis interpretaciones de la palabra “pueblo”:

1. Significa literalmente *todo el mundo*.
2. Una gran parte indeterminada, un *gran número*.
3. Como *clase baja*.
4. Pueblo como una entidad indivisible, como una *totalidad orgánica*.
5. Se entiende como la mayor parte, expresada por un principio de *mayoría absoluta*.
6. Entendido como la mayor parte, expresada mediante el principio de *mayoría limitada*.³⁰

²⁹ Norberto Bobbio, *Diccionario...* p. 1318.

En cuanto a que todo el mundo pueda participar en el proceso democrático existen grandes dudas porque este hecho no se ha dado en ningún momento histórico y en ninguna sociedad. Actualmente se ha avanzado en este sentido, pero se siguen excluyendo a amplios sectores de la población; este problema de la exclusión continúa sin resolverse.

Considerado como una gran parte indeterminada de la sociedad, el pueblo se relaciona con la democracia con referencia obligatoria a un conjunto de reglas procedimentales, ya que se entiende por régimen democrático un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación.³¹ Este conjunto de reglas que deben de tomar en consideración el número y las características de la población que compone a la ciudadanía se encuentra con un problema constante; por una parte, porque el pueblo permanentemente está cambiando su composición numérica, y por otra, porque también cambia cualitativamente.

Si el pueblo se considera como la clase baja entendida como “los pobres”, entonces se postula una exclusión fija: quienquiera que no pertenezca a la clase baja está excluido para siempre. De esta manera, el hecho de que la clase pobre sea mayoritaria en relación con las otras clases sociales no necesariamente conduce a la constitución de un gobierno democrático. Adicionalmente, Sartori advierte que no debe confundirse la noción corporativa del pueblo con la de totalidad orgánica, ya que partiendo de la idea del pueblo como un todo orgánico, “puede fácilmente inferirse que cada individuo no cuenta para nada.”³²

En un sentido contrario mientras que el mayor número de la población representa a todos y posee un derecho ilimitado (o sea, absoluto) para decidir por todos, el principio de la mayoría limitada mantiene por el contrario que ningún derecho de mayoría alguna puede ser absoluto (es decir, ilimitado). Sería el caso de un gobierno de mayoría pura y simple, o un gobierno de mayoría limitado por los derechos de las minorías. En ambos casos disponemos finalmente de criterios operativos y/u operacionales. En la práctica lo que se ha observado es que el

³⁰ Giovanni Sartori, *Teoría... Op. Cit.*, v.1, p. 43

³¹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, p.9

principio de mayoría relativa (o limitada) resulta ser el principio de la democracia que funciona adecuadamente.

La concepción de la estructura política de la sociedad es lo que marca la diferencia entre la democracia de tipo antiguo y la democracia moderna. Contrario a las ideas de los griegos, la *polis* (la pequeña ciudad) no se ha desarrollado, mientras que las *megapolis* (grandes ciudades) sí lo han hecho. Hoy en día el pueblo representa un agregado amorfo en una sociedad altamente difusa, atomizada, y en última instancia, anómica que habita en las grandes ciudades.

Nuestras sociedades han rebasado poblacionalmente a las antiguas. Su composición social, económica, política y cultural es sumamente compleja, e incluso la idea de soberanía nacional -que dio origen al tipo de democracia representativa que se llevó a cabo en las sociedades medievales y en las actuales sociedades modernas- se ha visto trastocada con los procesos de globalización económica, que afectan por igual a cualquier país en el mundo. Estas nuevas sociedades en el siglo XX se han definido como sociedades de masas, cuya característica principal es el desarrollo de distintas luchas populares para incorporar el sufragio universal a la vida política.

El papel del ciudadano también se ha visto modificado. La evolución social es demasiado rápida para el individuo, quien en muchas ocasiones no acaba por adaptarse a una situación cuando ya se encuentra inmerso en otra. De ahí que en las últimas décadas la teoría social haya tenido que hacer una revisión conceptual sobre la base de la nueva realidad, sobre todo teniendo en cuenta que en ésta el Estado, la libertad, la soberanía popular, el poder, etc. tienen una definición distinta a la que tenían en las teorías políticas hoy puestas en cuestión.

La democracia contemporánea también se ha modificado con la nueva realidad social. Como punto de partida, es importante señalar que el desarrollo del término ha creado una confusión en torno a su significado; en la actualidad, el concepto de democracia se presta a la “multivocidad y a la dispersión”.³³ En su

³² Giovanni Sartori, *Teoría...*, *Loc. cit.*

³³ Giovanni Sartori, *Teoría ...*, *Op.Cit.*, v.1, p. 1

definición, la democracia puede tener múltiples adjetivos y se puede hablar de democracia económica, industrial, social, cultural, etc., ya que actualmente la simple referencia a la palabra “democracia” legitima toda una serie de actividades humanas debido a que ha sido aceptada como una “*palabra universalmente honorable*”.³⁴ En el plano de la política, la democracia parece haber obtenido una victoria histórica sobre las formas de gobierno alternativas y ahora casi todos los regímenes políticos profesan ser demócratas. La democracia confiere un aura de legitimidad a la vida política moderna: leyes, reglas y medidas políticas parecen justificadas si son “democráticas”.³⁵

Sin embargo, el éxito contemporáneo de la democracia no ha implicado la resolución completa de las confusiones originadas por la gran flexibilidad conceptual en torno a ella. Históricamente, el concepto de democracia ha cambiado tanto que esto se ha convertido en un problema teórico al momento de buscar sus referentes empíricos. Sin embargo, hay consenso intelectual en el sentido de que la “democracia política es la condición necesaria para cualquier democracia o fin democrático que podamos desear. Esta es la razón por la que ‘democracia’ sin calificativo representa la democracia política. La democracia es primero y principalmente un concepto político”.³⁶

A pesar de ello, existen dos constantes que son utilizadas para su concepción. La democracia actual se define a partir de un ideal y a partir de un hecho. Idealmente, la democracia se concibe como un tipo de gobierno donde los ciudadanos deberían participar directamente en la toma de decisiones a cualquier nivel, es decir, donde la sociedad en su totalidad podría participar activamente en el conocimiento de los problemas y en la decisión acerca de sus soluciones. En este significado ideal de la democracia se involucran valores como la igualdad, libertad, justicia, etc., todos ellos valores con un alto contenido moral y abstracto;

³⁴ Por otro lado, para Sartori, la democracia en el sentido político es una macrodemocracia a gran escala, en tanto que las democracias centradas en torno a un grupo o a una planta industrial son microdemocracias - como la social, la industrial, e incluso la económica- a escala reducida. La democracia es primero y principalmente un concepto político. (Held, David. *La democracia y ...Op. Cit.*, p. 23.)

³⁵ *Loc cit.*

³⁶ Giovanni Sartori, *Teoría... op. cit.* V. 1, p.31

esta es una de las razones por las que el concepto puede adquirir múltiples adjetivos.

Como un hecho, la democracia existe fincada en principios de representación política, esto es, la mayor parte de la sociedad delega pacíficamente sus facultades de análisis y decisión a distintos representantes políticos; en la práctica, lo que se observa es el establecimiento de procedimientos electorales que son los que finalmente posibilitan la delegación del poder de los ciudadanos a los gobernantes.

La democracia representativa es un hecho concreto en muchas sociedades de la actualidad. Su existencia requiere de procesos de elección y de representación (sobreentendiendo que este tipo de elección no crea una representación directa) y esto se lleva a cabo mediante ciertas condiciones normativas. Por ello, las elecciones libres son condición indispensable en un Estado democrático representativo debido a que, de no llevarse a cabo, los ciudadanos estarían renunciando a un derecho elemental.

Samuel Huntington sostiene que la democracia moderna se ha visto inmersa en tres grandes períodos históricos en donde ha florecido de manera significativa. Él define estos períodos como las “tres olas de democratización”. La primera ola tiene sus orígenes en las revoluciones norteamericana y francesa, y duró aproximadamente unos cien años durante los cuales más de treinta países establecieron instituciones nacionales y democráticas. La segunda ola se desarrolló al comenzar la segunda guerra mundial. La ocupación aliada promovió la instauración de instituciones democráticas en Alemania Occidental, Italia, Austria, Japón y Corea, mientras que la presión de la Unión Soviética acabó con la incipiente democracia en Checoslovaquia y Hungría. La tercera ola se dio al final de los años setenta y avanzó ahora hacia los países latinoamericanos. En Chile el pueblo votó en 1988 en un referéndum para que terminara el gobierno del general Pinochet, y para 1989 se eligió un presidente civil. Esta última ola fue

particularmente visible en México hasta 1989, cuando por primera vez ganó la oposición el gobierno de un estado (Baja California Norte) por poco margen.³⁷

Estos movimientos han tenido regresiones importantes, olas inversas en los que algunos países que previamente habían hecho la transición hacia la democracia, volvieron a gobiernos no democráticos. No obstante, las experiencias internacionales nos demuestran que la democracia ha sido un movimiento universal.

Para Sartori las democracias modernas han girado en torno a: 1) el principio de mayoría relativa; 2) los procedimientos electorales; y 3) la transmisión del poder que supone la representación.³⁸ En esta forma de gobierno siempre se corre el riesgo de perder el poder porque el supuesto es que las elecciones son libres y los ciudadanos pueden optar por cualquier propuesta política.

La democracia también puede ser definida como el gobierno de la mayoría que respeta los derechos de la minoría, aunque siempre la mayoría pretende eliminar a la minoría y busca acrecentar su poder. Si se concibe a la democracia como el gobierno mayoritario limitado por los derechos de la minoría, entonces el pueblo es definido como la suma total de la mayoría y la minoría. Es precisamente porque está limitado el gobierno de la mayoría que *todo* el pueblo (todos los que tienen derecho al voto) está siempre incluido en el *demos*. En el caso de contar con una mayoría que no puede convertirse en minoría, entonces ya no se trata de una mayoría democrática, a causa de que la regla de juego de la democracia es el principio de mayoría. “Pues el principio de mayoría exige mayorías cambiantes, el que las diversas partes del cuerpo político puedan ser alternativas del poder [...] El fundamento de su libertad y el hecho de que la democracia se mantenga como un régimen abierto, autodirigido, está precisamente en que se le permita cambiar de opinión.”³⁹

³⁷ Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, México, 1994, pp. 27-36

³⁸ Giovanni Sartori, *Teoría...* *Ibidem*, vol.1, p.54

³⁹ *Ibidem*, p. 57-58.

Pero, ¿por qué la democracia representativa ha logrado alcanzar un grado importante en el nivel de legitimidad histórica internacional? A partir de la etapa posterior a la segunda guerra mundial, y sobre todo a fines del presente siglo, la democracia se convirtió en un valor político y cultural sobreentendido. Es indudable que en su recorrido histórico-político, la democracia se ha consolidado como una forma de gobierno, y en torno a ella se han recompuesto los diversos proyectos políticos y sociales.

Actualmente, la importancia de la democracia se debe a que ha cambiado su papel porque después de ser considerada como una forma de gobierno, se ha convertido en la única alternativa de gobierno válida en los marcos de la globalización de las relaciones sociales, lo cual ha generado que la misma democracia se haya depurado y se haya perfeccionado.

En la definición de la democracia que hace Bobbio, las reglas y procedimientos deben ser aceptados por la ciudadanía para que el régimen democrático funcione. La dominación política y la aceptación de sus reglas estructuran mecanismos para dirigir y resolver los problemas de una sociedad conflictiva y plural. Este autor advierte acerca de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, “es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.⁴⁰

La regla de mayoría es la regla fundamental para que la democracia funcione regularmente y se pueda mantener. El proceso democratizador mencionado por Bobbio tiene como una de sus principales características el hecho de que se agranda el número de los participantes en las decisiones políticas, de modo que la regla mayoritaria se acepte plenamente.

Desde este punto de vista, el centro de la cuestión democrática es procedimental y por lo tanto necesita de una reglamentación jurídica. En realidad,

⁴⁰ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, p. 14

lo que hace que el gobierno democrático se diferencie de otras formulaciones es que lleva implícita la aceptación pacífica de las reglas de dominación política.

“No olvido jamás la enseñanza de Karl Popper, según la cual eso que distingue esencialmente a un gobierno democrático de uno no democrático es que sólo en el primero los ciudadanos pueden desembarazarse de sus gobiernos sin que haya derramamiento de sangre. Así, las frecuentes burladas reglas formales de la democracia han introducido por primera vez en la historia de las técnicas de convivencia, la posibilidad de resolver los conflictos sin recurrir a la violencia “. ⁴¹

La cuestión del arreglo pacífico es importante en tanto que fomenta la democracia en su aspecto plural, aceptando la existencia de distintos tipos de pensamiento en la discusión y la toma de decisiones. Bobbio sostiene al respecto que “el pluralismo presupone disenso, es decir, la posibilidad de no estar de acuerdo con la decisión de la mayoría (consenso), y de no ser reprimido por ello. Consenso y disenso son dos elementos indispensables de la democracia moderna”. ⁴²

Sartori distingue entre tres objetos y niveles de consenso: 1. La aceptación de valores últimos, que se da a nivel de la comunidad, en la creencia sobre valores; 2. La aceptación de las reglas del juego, que se ubica en el nivel del régimen, sobre reglas de procedimiento; y, 3. La aceptación de gobiernos, que se desarrolla en las políticas de gobierno. ⁴³ De esta manera, el consenso se construye en todos los niveles políticos de la sociedad y puede involucrar a un número amplio de participantes ya sea de manera directa o por medio de sus representante; por lo cual, el consenso y el disenso sirve de manera óptima a la democracia representativa o directa.

⁴¹ *Ibidem*, p. 31 En contraste con esta opinión, Hughtinton sostiene que los grandes cambios políticos casi siempre implican violencia. La tercera ola para él no fue la excepción, casi todas las democratizaciones entre 1974 y 1990 implicaron alguna violencia aunque su nivel general no fuera algo. Véase, en *La tercera ola*, *Op.Cit.*

⁴² José Fernández Santillan, “Bobbio y la democracia” en *La democracia como forma de Democracia*, IFE, México, 1995, p. 80-81.

⁴³ Giovanni Sartori, *¿Qué es...? Op. Cit.*, p. 57.

4. Ciudadanía y partidos políticos

Al igual que democracia, el concepto de ciudadanía ha cambiado con el tiempo. Su existencia se remonta hasta la antigüedad cuando para ser ciudadano era necesario haber nacido dentro de un estrato específico de la sociedad o haber acumulado riquezas individuales. Aunque la ciudadanía de los antiguos era muy restringida en cuanto a la población que abarcaba, tenía grandes campos de acción, no se limitaba sólo a la elección de sus autoridades, sino que había una participación directa en la toma de decisiones. En esas sociedades los ciudadanos podían apelar a las leyes hechas y promovidas por otros ciudadanos.⁴⁴ No obstante, la ciudadanía tenía el defecto de distraer demasiado a los hombres en asuntos públicos, por lo cual la economía de ciudades como la de Atenas era precaria.

Posteriormente, en la sociedad romana la ciudadanía incluyó más clases sociales e incluso a la plebe que era el estrato inferior de la población. Precisamente la virtud de los romanos fue haber abierto la ciudadanía para que ésta fuera un derecho que se adquiriera independientemente de la herencia. Tal apertura no se dio de manera pacífica, ya que hubo largos conflictos entre la clase privilegiada (los patricios) y los plebeyos; estas luchas marcaron la historia de la ciudad.⁴⁵ La influencia de la plebe como clase social llegó a tal grado en Roma que sus deliberaciones, denominados *plebiscitos*, “cesaron de ser válidas sólo para la plebe y se hicieron obligatorias para todos los ciudadanos, transformándose así en leyes propiamente dichas.”⁴⁶ Al igual que para los atenienses, la ciudadanía en Roma poseía un poder ilimitado en cuanto a la representación y participación política. En esta sociedad, también las mujeres fueron relegadas y no tenían derecho de voto.

Al correr el tiempo, la ciudadanía siguió existiendo, pero la equilibrada asociación entre representación y participación fue cambiando paulatinamente. Con la República se impuso por sus cualidades prácticas la representación por

⁴⁴ Posteriormente cuando se vea el nacimiento de los conceptos en el capítulo II, abundaré sobre este asunto.

⁴⁵ Brigitte Hintzen-Boleen. *Arte y arquitectura. Roma*, Edit. Könemann, 2001.

⁴⁶ Indro Montanelli. *Historia de Roma*, Plaza Janés, España, 1999.

encima de la participación política directa, hasta que la cubrió totalmente. La democracia se practicaba en una gran convención de ciudadanos, sin divisiones internas y por medio de un sorteo para asignar la mayoría de los cargos públicos, o sea, sin partidos y sin sufragios.⁴⁷

Con el desarrollo del capitalismo se constituyó una forma contemporánea de ciudadanía. Las necesidades económicas de los empresarios, que necesitaban un nuevo tipo de mano de obra distinta a la esclava o servil, fue lo que hizo que se celebrara un contrato entre ellos y los trabajadores que formalmente los ponía en un plano de igualdad y suponía, a su vez, que tenía que haber derechos elementales para todos; bajo esta concepción surgió la ciudadanía moderna.⁴⁸

La representación triunfó sobre la participación directa de los ciudadanos porque la democracia que prevaleció en los hechos fue precisamente la representativa. En este tipo de democracia, los partidos políticos tienen un papel fundamental. Paradójicamente, los orígenes de éstos se remontan desde la sociedad griega, donde a veces se les presenta como los “*pedieos, diacrios y paralios*” los cuales son los antecedentes de lo que ahora concebimos como partidos, o donde la reacción contra los *pisitrátidas* coincide con una supuesta aparición de los grupos organizados de opinión.⁴⁹ Como sea, los partidos políticos se han convertido en una pieza esencial de la democracia moderna. Y aunque cambian de acuerdo con las sociedades y los rasgos de las constitución política de los diferentes países, son en esencia “agrupaciones que en concreto median entre los grupos (de interés) de una sociedad y el Estado, que participan en la lucha por el poder (dominio) político y en la formación de la voluntad política del pueblo”.⁵⁰

En la democracia moderna hay una amplia tendencia a que los ciudadanos se agrupen en partidos. Estas organizaciones, con sus candidatos, programas de

⁴⁷ José F. Fernández Santillán. *De la soberanía popular a la democracia* en <http://www.agora.net.mx/análisis/cuadernos.html>

⁴⁸ María Eugenia Valdés Vega. “Alianza cívica en las elecciones de 1994” en *Sistema político mexicano: fisuras y cambio*, UAM-Xochimilco, México, s.f., p. 180

⁴⁹ Ramón Cotarelo. *Los partidos políticos*, Edit. Fundación Sistema, Madrid, España, 1996, p. 16

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 11

gobierno y propuestas políticas, compiten sin violencia por el voto para ocupar los distintos cargos de elección popular de los diferentes niveles de gobierno.

Sin embargo, la complejidad de las sociedades modernas ha cambiado la relación entre los partidos políticos y los ciudadanos. Hoy en día la ciudadanía no se define exclusivamente como la facultad que tiene un grupo de seres humanos para delegar su poder de decisión en representantes populares, investidos posteriormente de autoridad, o como una “forma de organización social fundada en vínculos universalistas de la comunidad que define a cada uno de sus miembros como igualmente dignos de respeto”.⁵¹ Actualmente, la ciudadanía debe entenderse como “una forma colectiva de identificación entre las exigencias democráticas que se encuentra en una variedad de movimientos: de mujeres, de trabajadores, de negros, de gays, ecologistas, así como en otros <<nuevos movimientos sociales>>. Es una concepción de ciudadanía que, a través de una identificación común con una interpretación radical de los principios de libertad y de la igualdad, apunta a la construcción de un <<nosotros>>, una cadena de equivalencias entre demandas, a fin de articularlas a través del principio de equivalencias democrática.”⁵² Esta nueva concepción de ciudadanía, promueve la extensión de derechos políticos a fin de incluir a los grupos excluidos, que no se han visto incluidos en las tareas o actividades de los partidos políticos. Esta nueva posibilidad justifica el hecho de que con mayor frecuencia los ciudadanos exigen a sus autoridades la rendición de cuentas y la justificación de sus actos.

Dicho en otras palabras, la ciudadanía no es solamente una titularidad jurídica, sino el reconocimiento, por parte de la sociedad pero especialmente del Estado, del derecho a una categoría: “se es sindicalista, militante político, miembro de una comunidad de base, afiliado a una liga campesina, socio de un club literario, de una federación estudiantil, de un gremio o una cooperativa; hay organizaciones que movilizan mujeres, etnias y muchas multipertenencias más.”⁵³

⁵¹ Jeffrey C. Alexander. “Retorno a la democracia: la solidaridad universalista y el mundo” en *Modernización Económica. Democracia Política y Democracia Social*, COLMEX, México, 1993, p. 54

⁵² Chantal Moffe. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Piados Editores, España, 1999.

⁵³ Lorenzo Meyer, “Democracia Latinoamérica en la fragua”, en *Modernización Económica. Democracia Política y Democracia Social*, COLMEX, México, 1993, p. 169

Así, a la ciudadanía hay que valorarla en relación con un conjunto de prácticas (legales, simbólicas, asociativas) a través de las cuales se promueven los criterios de orientación general de la sociedad.⁵⁴

La participación individual al introducirse en nuevas agrupaciones políticas, como los movimientos sociales actúa a favor de una acción colectiva que, ante todo, se conduce en razón de demandas sociales. Así, con este tipo de ciudadanía, se empiezan a abrir las fronteras para una mayor participación política directa, la que se realiza para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero “también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación”.⁵⁵ En este sentido, la representación es un término insuficiente para darle vida a la democracia.

En este nuevo concepto de ciudadanía, que va asociado con el proceso actual de la modernidad, se disuelven los antiguos lazos de pertenencia y familiaridad, y se recrean demandas de sentido y de identidad colectiva. Ahora estas demandas ya no se expresan en términos de finalidad histórica o de interés de clase, así como tampoco se reconocen en el discurso individualista –utilitarista del neoliberalismo. También en el campo de la subjetividad, nos encontramos en un período de transición en que lo viejo y lo nuevo conviven confusamente.⁵⁶

Esta ciudadanía que se encuentra fuera de los partidos políticos y que va en busca de la obtención de demandas específicas, ha ido moldeando una nueva forma de democracia, más abierta y propositiva; sin embargo, también ha puesto en duda el verdadero papel de los partidos políticos como conductores eficaces

⁵⁴ Gonzalo Sánchez Gómez. “Ciudadanía sin democracia o con democracia virtual” en *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, Colmex y FCE, México, 1999, p. 436

⁵⁵ Mauricio Merino. *La participación de la ciudadanía en la democracia* en <http://www.agora.net.mx/análisis/cuadernos.html>

⁵⁶ Norbert Lechner. “Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía” en *Modernización Económica. Democracia Política y Democracia Social*, COLMEX, México, 1993, p. 71

de las múltiples formas de participación ciudadana.⁵⁷ Por ello, es que actualmente hay una aparente contraposición entre la participación y la representación.

Este contraposición surge en la medida en que no existen partidos capaces de ofrecer claves interpretativas para reconocer la nueva trama social, promover de manera eficaz las demandas sociales y, sobre todo, por las grandes exclusiones sociales de que son víctimas amplios sectores de la población que no se encuentran representados en los partidos políticos. “Un peligro para esta democracia electoral son las mayorías volátiles que pueden terminar por perder la confianza en la política. Peligro basado en la creencia de que no está funcionando porque no hay representaciones legítimas”.⁵⁸ Así, el mayor peligro para la democracia reside en la naturaleza de los mecanismos que pone en movimiento. Por ello, la asociación de ciudadanos individuales para la lucha colectiva se presenta como una oferta dentro de la democracia representativa.

Es importante entonces aclarar que las nuevas formas de participación política al competir con los partidos políticos bajo escenarios legalmente establecidos, de manera pacífica, ordenada y propositiva, no se construyen como instrumentos que promuevan el rompimiento de la normatividad jurídica y política de las democracias modernas. Lo que sucede es que se reconoce un nuevo canal abierto de participación que los ciudadanos aprovechan sin la injerencia de los partidos políticos. Así, los llamados movimientos sociales son importantes, porque se busca mediante ellos evidencias de transformación profunda de la lógica social. Lo que está en cuestión es una nueva forma de hacer política y una nueva forma de sociabilidad. Pero, más profundamente, lo que se intuye es una nueva manera de relacionar lo político y lo social, el mundo público y la vida privada, en el cual las prácticas sociales cotidianas se incluyen junto a, y en directa interacción con lo ideológico y lo institucional – político.⁵⁹

De esta manera, la participación ciudadana moderna puede abrirse en tres caminos: primero, puede aceptar los términos de la representatividad; segundo,

⁵⁷ Hay otro concepto de ciudadanía, vinculado con la cultura política que se presenta en el apartado de globalización.

⁵⁸ Lorenzo Meyer. *Democracia latinoamericana... Op. Cit.*, p. 175

como un agente en acción que se mantiene alerta para detectar las posibles desviaciones de quienes tienen la responsabilidad del gobierno; y tercero, puede agrupar en movimientos alternos o distintos de los partidos políticos en busca de obtención de una demanda específica y enmarcando una identidad colectiva propia. Aunque la representación y la participación se separaron como consecuencia del desarrollo político de la humanidad, las sociedades de nuestros días las han vuelto a reunir a través del ejercicio de las prácticas democrática. De esta forma, aunque existen amplios temores por parte de los partidos políticos de perder su representatividad por la amplia participación política vinculada a otro tipo de expresiones políticas; éstos siempre serán infundados pues como hemos visto a lo largo del desarrollo de la humanidad, la democracia realmente viable es la democracia representativa; de tal forma que incluso en los movimientos sociales existen representantes y procedimientos de elección o votación. En las sociedades democráticas, la participación de la ciudadanía es pareja indispensable de la representación política y ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia.⁶⁰

En esta nueva relación entre la participación y la representación, los partidos políticos deben buscar mejores mecanismos que los acerquen a los intereses y demandas de los ciudadanos. Los partidos políticos en general, como mecanismos de representación, no pueden desaparecer; sin embargo, algunos partidos en específico deben moldear su funcionamiento en razón del avance y fortalecimiento de la participación política directa es que si no desean ser eliminados o absorbidos por otros tipos de representación política de las sociedades modernas.

La oposición de los partidos políticos debe de ser fortalecida. Ésta se concibe como los comportamientos individuales o colectivos que permiten señalar las diferencias de opinión, las expresiones de insatisfacción y de descontento, de resistencia o de rebeldía caótica o limitada que provocan los gobernantes. La oposición institucionalizada es un mecanismo utilizado por los

⁵⁹ Michel Moffe. *Ciudadanía e identidad. Las mujeres en los movimientos sociales latinoamericano. Informe preparatorio para el programa de participación popular*, UNRISD, Buenos Aires, 1985, p. 3

partidos políticos para asimilar y hacer suyas las demandas y las críticas de amplios sectores de la población que requieren ser escuchados por el aparato gubernamental.

El proceso de institucionalización de la oposición se caracteriza por la introducción de un sistema de representación que reconoce en el ciudadano al sujeto político por excelencia, por encima de las identidades colectivas que se integran con base en intereses corporativos, étnicos o de clase, entre otros. Posteriormente, cuando los ciudadanos se agrupan conforme a sus intereses o valores particulares para integrar fuerzas políticas, éstas pueden convertirse en partidos políticos. La oposición genera partidos políticos, pero también es una de las prácticas más productivas que los fortalecen y los hacen atractivos para los distintos grupos sociales. Y aunque los partidos políticos buscan en última instancia colocarse en el gobierno, esto sólo se logrará si ofrecen alternativas distintas, opositoras a los que se encuentran ya ocupando el gobierno.

La oposición florece en y con los partidos políticos y no es un terreno favorable para la democracia directa, porque en principio ésta puede funcionar sin apoyarse en intermediarios. Así, aunque la democracia representativa y participativa son constitutivas de la democracia electoral, en éste último caso, el voto adquiere una dimensión distinta, pues “a diferencia de lo que ocurre en las democracias representativas, aquí el objetivo del voto no es decir quien deberá decidir, sino que permite al ciudadano manifestarse directamente en relación con un problema específico y solucionarlo por sí mismo”.⁶¹

Ahora bien, el juego partidario tiende a ser mostrado por los medios masivos de comunicación; de hecho, las batallas más importantes entre partidos políticos, agrupaciones, movimientos sociales o autoridades se han hecho en la arena política que forman los medios de comunicación. Esa es la razón por la que tanto los partidos políticos como los gobiernos, tienen que estar bien informados y poner mucha atención en ellos. Las actividades internas, las posiciones que

⁶⁰ Mauricio Merino, *La participación de la ciudadanía*, Loc. Cit.

⁶¹ Soledad Loaeza. *Oposición* en [http:// www.agora.net.mx/análisis/cuadernos.html](http://www.agora.net.mx/análisis/cuadernos.html)

asuman en el legislativo o en el gobierno, o sus propuestas más interesantes, no servirían de nada si no son expuestas en potencia por vía de los medios de comunicación.

5. Cultura política y democracia.

La democracia ya no es entendida solamente dentro de los marcos de las formas de gobierno, sino que ahora se puede hablar de toda una cultura democrática. Sobre este último cambio, se aprecia más cuando se tiene la oportunidad de revisar autores contemporáneos como Bobbio, Sartori, Dahl o Held. Para la mayoría de los teóricos contemporáneos de la Ciencia Política, la concepción de la democracia alcanza una dimensión más allá de las esferas del poder público y supera la visión clásica del significado de la misma.

A este respecto, cabe en primer lugar definir con claridad lo que se entiende por cultura política. Aunque suele definirse la cultura política como el sistema de creencias políticas empíricas, los símbolos expresivos y valores que caracterizan la situación donde la acción se desenvuelve,⁶² parece más precisa la definición antropológica según la cual cultura política es el conjunto heterogéneo de valores, actitudes y acciones que es resultado de la interpretación y reelaboración de concepciones que se encuentran relacionadas con el ejercicio y estructura del poder por parte de distintas entidades sociales.⁶³ Ahora bien, todos los pueblos tienen una determinada cultura política, sin que ésta sea por fuerza *democrática*; para serlo, tiene que incorporar los valores de tolerancia, pluralismo y libertad que están contenidas en el concepto de democracia.

A partir de la cultura política democrática se aceptan los juegos de la sociedad civil, en su complejidad y en sus conflictos; y esto es lo que hace que la democracia se convierta en un ideal y en la aspiración de muchos sujetos sociales.

Para Hugo Zemelman, la cultura se dirige a múltiples sujetos que asumen diferentes posiciones en torno a sus intereses y sus posibilidades. Entre estos sujetos encontramos al sujeto común y corriente, que puede ser quien sea, de

⁶² Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y Oposición*, Rei, México, 1993, p. 150

cualquier sociedad y que tiene aspiraciones, proyectos y necesidades. De ese sujeto matriz surgen dos sujetos más que interactúan entre sí y que además mezclan roles de su propio espacio y del espacio del otro sujeto; esta es una posición natural que se orienta por el interés personal y que ya de alguna manera nos está adelantando la relación del sujeto frente a la creación de proyectos, y del sujeto en relación con la fuerza que tiene sobre los demás individuos de hacer valer su proyecto como una expresión de su poder. Hay un segundo sujeto que también se origina del común y es aquél que tiene en sus manos el poder de hacer valer un proyecto de la sociedad sobre otros proyectos que se germinan en la globalidad y que no necesariamente crean el proyecto, sino que lo pueden llevar a cabo.

En este sentido el poder se conceptualiza como la capacidad que tiene un proyecto para hacerse como único y propio de la sociedad entera; por ello el proyecto dominante tiene que poner orden, porque éste será en última instancia el constructor de realidades específicas. Los poderes institucionalizados se cristalizan en gobiernos que controlan la voluntad de cambio y la voluntad de administración. Por ello lo institucional retoma elementos de muy diversa índole que va desde lo material hasta lo simbólico. Cualquiera de las partes que sirven para legitimar los proyectos de dominación son importantes porque se dirigen hacia ciertos objetivos de relajamiento de las tensiones existentes. Nosotros vivimos en una lógica del capitalismo en donde se trata de hacer compatible la idea de democracia con liberalismo.

Tanto la democracia como el liberalismo hacen alusión a la cultura para permanecer como proyectos dominantes de la sociedad capitalista mediante la legitimidad que se va a dar con la eficacia simbólica y material. La cultura va a generar parámetros de orden, que no permite que se desarrollen proyectos alternativos al dominante.⁶⁴

⁶³Héctor Tejera Gaona, "Cultura política: Democracia y autoritarismo en México" en *Nueva Antropología*, Núm. 50, UAM-GV Editores, México, 1996, p.13.

⁶⁴Hugo Zemelman, *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*, Siglo XXI, México, pp. 30-93.

La cultura es detonante para la democracia: la democracia en su esencia, y dentro de la línea de acuerdo entre las diferentes posiciones teóricas, tiene una faceta que deviene estrictamente de los proyectos. La democracia es un proyecto que no se mueve de acuerdo con las condiciones en las cuales se desarrolla la sociedad, es un proyecto que sale de la cultura de los sujetos sociales y de las condiciones que éstos tengan para llevarla a cabo. Sale del poder que posee un individuo o una élite al tener la capacidad de colocar su proyecto como “máxima de beneficio” (aunque sólo sea en apariencia) sobre los demás grupos sociales, que abanderan otros tipos de proyectos e intereses, sin violencia, en mutuo acuerdo o con “consentimiento”, ganado o comprado; cuando esto no se guía bajo estos preceptos, entonces estamos hablando de desorden.

Sobre la base de una cultura política democrática que acepta la pluralidad, grandes capas de ciudadanos participan activamente en la misma. Sus anhelos de cambio y de solución a sus demandas pueden convertirlos en verdaderos agentes políticos. La concepción de ciudadanía ha variado temporalmente, pero en esencia se puede decir que es el conjunto de seres humanos que se encuentra aptos en edad y en facultades mentales y legales para asumir el derecho de delegar su poder de decisión a partir de un proceso determinado⁶⁵. Sobre esta base se concibe la legitimidad, que es en esencia el poder que se le otorga desde abajo a las autoridades.⁶⁶

Por eso es que la ciudadanía “es un conjunto de derechos y obligaciones para aquellos que están incluidos en la lista de miembros. ... la ciudadanía es un rol social real. Provee titularidades. Por supuesto que las titularidades son

⁶⁵ El poder es siempre la fuerza y la capacidad de controlar a los otros – incluyendo la fuerza de disponer sus vidas y de sentenciarlos a muerte. El poder del pueblo, es una expresión elíptica. La frase describe el comienzo de un proceso pero lo deja pendiente en el aire; ya que el poder se ejerce sobre alguien y el gobierno presupone la existencia de los gobernados. Quien delega el poder puede también perderlo: las elecciones son necesariamente libres; y la representación no es necesariamente genuina. Véase en Sartori, *Op. Cit.*, vol1. pp.53-55. En otro estudio de Xavier Arbós, *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, México, 1993. Sostiene que cualquier sociedad madura presenta por lo menos cinco dimensiones importantes de funcionamiento: individualismo, privacidad, mercado, pluralismo y clase.

⁶⁶ Para Habermas, legitimidad significa “que la reclamación relacionada con un orden político tiene buenos argumentos para ser reconocida como correcta y justa: un orden legítimo merece reconocimiento.

derechos, tales como el derecho de acordar un contrato libremente, o el derecho de votar o el derecho a cobrar una pensión de vejez.”⁶⁷

Por su parte, aquél que recibe la autoridad o la facultad de decidir por otros, es un representante que debe de gozar de la confianza de la ciudadanía, ahora debe de representar los intereses generales de la sociedad civil.⁶⁸ Para las autoridades modernas es muy importante tener el conocimiento de las preferencias de la sociedad para saber qué es lo que se desea, y cómo puede controlarla. Por eso se dice que el sistema político no debe ser absolutamente integrado por las reglas de decisión sino por las reglas de atención dado que se funda en la opinión pública. De todos modos, “las reglas de atención ofrecen, desde el punto de vista social, las más amplias posibilidades de acceso y la mayor fuerza de integración, ellas pueden y hasta deben ser las mismas también para los que actúan siguiendo diferentes reglas de decisión.”⁶⁹

En la atención a las preferencias de la sociedad, las autoridades estarán en mayor capacidad de lograr consensos en torno a las decisiones que se deben de realizar y por ello lo central es saber cómo se funda el consenso, esto es, saber mediante qué mecanismos se llega a alcanzar una democracia representativa más plural, ya que el consenso puede no implicar el consentimiento activo, sino que simplemente puede ser aceptación, es decir en un sentido débil y básicamente pasivo. Nos encontramos así con la diferencia entre el gobierno de opinión y el gobierno por consentimiento.

Ante el consenso, la democracia política pone en libre competencia varios proyectos basados en diferentes intereses, dando así marcha a una lenta pero segura maduración de la conciencia política de los ciudadanos; precisamente en

Legitimidad significa que un orden político es digno de reconocimiento”. Jürgen Habermas, “*La legitimidad hoy*”, en *Revista de Occidente*, 3ª. Época, Núm. 9, 1976, p. 9.

⁶⁷ Ralf Dahrendorf. *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*, Biblioteca Madadori, Madrid, España, 1990, p. 56

⁶⁸ La sociedad civil es una sociedad de ciudadanos en el sentido pleno del término. Es producto de la civilización más que de la naturaleza. Las sociedades civiles son invariablemente modernas, no necesariamente capitalistas. (Ralf Dahrendorf, *Op. cit.* p. 46)

⁶⁹ Luis Aguilar Villanueva, “Una reconstrucción del concepto de opinión pública”, en *Para discutir la democracia*, Revista Mexicana de Ciencias Política y Sociales, No. 130, México, año XXXIII Nueva época, oct.-dic., 1987, p. 16. El autor esta citando a Luhman.

esto consiste la capacidad propulsiva de la democracia “que hace igualmente legítimos todos los intereses y todos los proyectos, e imponiéndoles la confrontación pública, perfecciona la cultura política y la capacidad de juicio de cada uno. Este último elemento suele subestimarse, mientras que es el que refuerza y estabiliza el sistema democrático, perfecciona el control político y eleva la cantidad de los proyectos políticos.”⁷⁰

En la medida en que la ciudadanía pueda participar –por distintos mecanismos- en las decisiones públicas y logre conciliar intereses entre los proyectos de los grupos sociales que la forman, entonces se llegará al establecimiento de consenso de tipo activo.

Para Sartori las utopías que niegan la realidad pueden conducir a una postura más conservadora que el orden al cual buscan cambiar. El término democracia puede ser concebido como cualquier cosa, tanto como sistema teórico como realidad práctica. La democracia para Sartori es un gobierno que usa la discusión, y su ampliación implica una mayor apertura entre los que discuten y sobre lo que discuten. Él se preocupa por la desvalorización de la democracia empírica: el problema crucial es entonces hasta qué punto y de qué manera se realizan los valores y si son realizables. Para Sartori, más que nunca antes, somos testigos de paraísos que se materializan en infiernos, de ideales que no sólo fracasan sino que se vuelven contra nosotros. El desalentador problema que tenemos que abordar, ya no resolver, versa sobre la traducción de los ideales. Esto conlleva el establecimiento de la relación en formas de retroalimentación, entre hechos e ideales, entre el deber ser y el es.⁷¹ En ese camino, para otros pensadores es claro que romper con la restricción del espacio político a los límites del orden estatal supone “crear una cultura de poder contrapuesta a la cultura del poder identificada con el poder estatal. Todo orden

⁷⁰ Umberto Cerroni, *Reglas y valores en la democracia. Estado de Derecho*, Alianza Editorial, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, D.F., 1991, p. 63

⁷¹ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, p. 13

político es cultura, por lo tanto toda transformación en ese orden exige una nueva cultura. Si esto no tiene lugar, el proyecto de alternativa no puede prosperar.”⁷²

Para Dahl el sistema democrático se ubica en el plano del ideal a alcanzar. La poliarquía es un concepto básico para Dahl, en tanto que éste es el régimen que más se acerca al esquema ideal de democracia plena.⁷³ La democracia se debe formar en el debate público y en el nivel de la participación, y por ende de la representación política. Esto nos da la idea de que las concepciones que propone Dahl coinciden con los de otros autores, en tanto que la democracia se concibe como una forma de vida, y se aleja de la formulación ideal de la democracia. De esta manera, el acercamiento entre la democracia y la cultura política que fomenta es indisoluble. Aún más: según ese razonamiento, las diferencias en la cultura política de los distintos regímenes contribuyen a establecer diferencias en la naturaleza de sus sistemas políticos.⁷⁴

A Dahl le interesan los orígenes del cambio de las creencias; define a la democracia como un proceso donde las condiciones se van gestando, por lo que se preocupa por los orígenes y el cambio de la cultura política, más que por una cierta postura estática. Para él, en la forma de gobierno democrático se da un proceso reglamentado de participación política que necesariamente tiene que incidir en el fomento de una cultura democrática.

De esta manera, desde la antigüedad hasta la época moderna existe la aspiración de alcanzar la meta de una democracia entendida como un proceso que incluiría formas de participación ciudadana; a la postre, todo ello culminará en la generación de una cultura política verdaderamente democrática. Esto quiere decir que en un gobierno democrático los ciudadanos *podrían y querrían*

⁷² Hugo Zemelman, *Cultura y política en América Latina*, p.22

⁷³ En cuanto al concepto poliarquía existe una discusión importante entre algunos intelectuales que están a favor de él y los que no lo están. Para Bobbio, la realidad que podemos conocer es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder, sino muchos y merece el nombre, en el que concuerdan los estudios de la política, de la sociedad policéntrica o poliárquica. En otro sentido, Sartori afirma que nunca podremos prescindir de las palabras, ni cambiarlas diciendo poliárquía en lugar de democracia. Lo que es y lo que debiera ser no marchan por caminos paralelos que nunca se encuentran. Al contrario, siempre interfieren y chocan entre sí. Este enfoque es considerado simplista por Sartori y lo denomina: “democracia etimológica”.

⁷⁴ Robert Dahl, *La poliarquía*, p. 150-151.

participar directamente en el conocimiento de los asuntos políticos y en la elaboración de soluciones a los problemas sociales. Y la transformación política que se requiere para ello -aun cuando la forma de gobierno democrático resultante fuera de difícil implementación- no se ubica en la concepción idealista de la democracia porque es necesaria *en los hechos*: mientras más y mejor participen los ciudadanos en la política, más aumentará la legitimidad –e incluso la eficacia- de los gobiernos.⁷⁵

⁷⁵ Hay un trabajo de Mishra Rames en donde presenta el estudio de cuatro países: Gran Bretaña y Estados Unidos quienes han seguido la línea de la reducción gradual e indirecta del Estado y; Suecia y Austria en donde se han tratado de sostener mecanismos de cooperación institucionalizada entre los principales grupos económicos. Es este último sistema de compensaciones quien ha mantenido esto triunfante. En cuanto a los servicios universales Estados Unidos y Gran Bretaña han sufrido sólo un pequeño deterioro, mientras que en los otros dos países se ha tratado de mantener la situación tal y como estaba. Para esta intelectual, la democracia puede ser factible en Austria y Suecia por la participación social y la política de diferentes grupos; cosa que no podemos decir de Estados Unidos y Gran Bretaña, claro que estos últimos han creado otras vías de participación, como el referéndum y el plebiscito. (Mishra, Ramsh, *El Estado de bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá*, pp. 55-79.)

6. Globalización y migración

En el marco del proceso de globalización en el que conceptos que se pensaban tan consolidados como la soberanía, el Estado y el carácter nacional son cuestionados y discutidos como si fueran nuevos, se impone como una necesidad reconstruir a la propia teoría política. La globalización nos ha hecho reflexionar sobre estos conceptos de manera prioritaria. A esto se agrega el hecho de que el estado y el mercado guardan una relación altamente tensa. El Estado tiene como precepto fundamental el mantenimiento de la soberanía nacional, que se define a partir de un territorio determinado, con autonomía y unidad política. Mientras que el mercado a nivel internacional y debido al establecimiento de un nuevo patrón técnico-productivo genera condiciones de agudizan la competencia y guerra de los mercados, por lo que es forzoso que se eliminen todos los obstáculos políticos y de otro tipo que limitan el mecanismo de operación de los precios.

Algunos investigadores han señalado que el término globalización es un concepto en movimiento, porque es parte de un catálogo de todo lo que pueda sonar a novedad, “ya sean los avances en la tecnología de la información, el uso generalizado del transporte, la especulación financiera, el creciente flujo internacional del capital, la disneyficación de la cultura, el comercio masivo, el calentamiento global, la ingeniería genética, el poder de las empresas multinacionales, la nueva división y movilidad internacional del trabajo, la merma de los estados nación el postmodernismo”.⁷⁶ La globalización es una fase más del capitalismo, en donde hay una expansión de las relaciones de este modelo productivo tanto en extensión (geográfica) como en penetración simbólica.

⁷⁶ Peter Marcuse, “El lenguaje de la Comunicación” en *Nexos*, No. 224, agosto de 1996.

Las ciudades en donde se establecen los nodos globales son sitios de concentración de la comunicación, los servicios y la administración – todo reunido en una cadena global de producción y consumo, “involucrando el trabajo y el alineamiento de viviendas que favorecen relaciones externas así como internas. Otra característica de las ciudades globales es la internalización de sectores y segmentaciones sociales que se relacionan más con grupos de su área de envío transnacional que con los grupos de su área de recepción. Nos enfrentamos entonces con una población urbana muy diversa compuesta de varios grupos cuyas relaciones están mediatizados por proceso muy a la exterior de sus sitios de interacción”.⁷⁷

Con la globalización, los estados nacionales han perdido en parte su soberanía –el derecho de gobernar sobre un territorio delimitado- y ahora requieren una “democracia cosmopolita internacional si se pretende que se fortalezcan y desarrollen en la contemporaneidad.”⁷⁸ Al mismo tiempo se ha limitado su autonomía, o sea, el poder real con que cuenta un Estado-nación para articular y llevar a cabo sus metas políticas en forma independiente.

El papel de los ciudadanos, por consiguiente, también ha variado. Sus derechos y obligaciones se insertan en un campo mucho más amplio que el nacional y la producción y distribución de sus perspectivas de vida -las oportunidades con que cuenta una persona para participar de los bienes económicos, culturales y políticos socialmente generados, las recompensas y posibilidades características de su comunidad- limitan y erosionan las posibilidades de su participación política.⁷⁹

La globalización ejerce diversas presiones sobre las comunidades democráticas que hay en el mundo; este fenómeno “denota la expansión y profundización de las relaciones sociales y las instituciones a través del espacio y del tiempo, de forma tal que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada

⁷⁷ Marc Zimmerman. *Fronteras latinoamericanas y las ciudades globalizadas en el nuevo desorden mundial*, en <http://www.oei.es/iberoamericadoc.htm>

⁷⁸ David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós editores, Barcelona, España, 1997, p.45

vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo, y por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales. En consecuencia, la globalización puede ser considerada ‘acción a distancia’”.⁸⁰

En el ámbito político se generan dos fenómenos. En el primero, el Estado debe salvaguardar la soberanía nacional porque es su fuente de poder; por otro lado, el neoliberalismo ha propuesto la reducción del Estado para darle todas las garantías a la iniciativa privada de extenderse. Sin embargo, aquí habría que preguntarse si esas garantías se vinculan directamente con las empresas internacionales, y si esto es así, entonces de qué vale el hecho de que el Estado se reduzca si no protege la inversión nacional y reduce los límites de su soberanía. El tamaño del Estado se convierte en problema, no en la medida de que sean innecesarias sus estructuras, sino en la correspondencia que tiene el gobierno para salvaguardar intereses extranjeros imponiéndole límites a cada una de estas instituciones, e incluso desapareciéndolas, para abrirle paso al mercado internacional. El segundo fenómeno se refiere al hecho de que el proyecto neoliberal sostiene que al disminuir la participación estatal crecerá la participación privada, y que la regulación del mercado se puede dar por sí sola, cuestión que internacionalmente no se ha dado.

Otra cuestión que es fundamental dentro de este proceso de globalización es la pérdida del principio que le dio origen al capitalismo. La noción de división internacional del trabajo se ha ido desgastando paulatinamente. Antes era evidente que el tipo de trabajo realizado definía un estatus social. Hoy en día, la velocidad en los cambios tecnológicos y los cambios en el equilibrio entre la economía formal e informal hacen que los individuos vayan perdiendo paulatinamente su identidad social; esto se hace más palpable en las clases oprimidas. Esta falta de identidad debilita al sindicalismo; no existen grupos sociales que impongan barreras importantes al trato injusto del que pueden ser objeto los trabajadores. Tanto los sindicatos como los grupos sociales que

⁷⁹ *Ibídem*, p. 210

⁸⁰ *Ibídem*, p.42

controlan y planifican el proceso de reestructuración y determinan las identidades y roles futuros del resto de la población trabajadora, se encuentran en un período de indefinición total.⁸¹

Los empresarios nacionales están buscando nuevas formas para insertarse en el mercado global. Con todas las limitaciones existentes, esto se ha logrado de manera parcial y en beneficio solamente de algunos. En los grupos empresariales el proceso de desclasamiento no les ha afectado considerablemente pues siguen “viviendo su vida habitual, a veces irritados por los comportamientos inadecuados de los advenedizos, pero la mayor parte de las veces agradecidos por poder esconderse detrás de su cara, que resulta más aceptable en una época que se está volviendo intolerante con los estilos de la clase de antiguo cuño”.⁸²

La globalización es un proceso que ha trascendido las fronteras territoriales de cada uno de los países que se involucran; esta intromisión se ha dado en distintos planos, de entre los que resalta la cuestión cultural. Los individuos no pueden ubicar su identidad socioeconómica porque los patrones de comportamiento o de vida se calcan de un país a otro; es decir, se implementan patrones de comportamiento para sociedades que económicamente no están en las mismas capacidades. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos de América con México las diferencias son notables en cuanto al nivel de vida, pero los medios masivos de comunicación han hecho que determinadas conductas sean tratadas de imponer en beneficio de las inversiones estadounidenses.

Debido a esto, se genera un conflicto social que se deriva de la aspiración continua del sujeto por ascender a un estrato socioeconómico que no es realmente el que le corresponde y no lograrlo le causa una gran frustración. La anomia social que se crea a partir de esta frustración puede crear conductas sociales adversas para el futuro de las sociedades.

En este sentido, el principal requisito previo para el autogobierno (y tal vez para la supervivencia mundial) es “la capacidad simple y fundamental de

⁸¹ Colin Crouch, “¿Una nueva revolución gerencial?” en *Revista de debate político. Fundación Sistema*, colección El Socialismo del futuro, No. 7, 1993, Madrid, España, p.85

comunicarnos entre nosotros salvando las barreras de las diferencias individuales, nacionalidades, culturas y esquemas mentales con el objeto de establecer metas comunes y estrategias para alcanzarlas.”⁸³ Esta capacidad es la que Habermas identifica correctamente con la esencia de la racionalidad humana.

En los países subordinados, el proceso de globalización ha originado que amplias masas que tienen formalmente el *status* de ciudadanos no tengan en realidad la posibilidad de ejercer sus derechos y, empobrecidas por la alta concentración de riqueza que es inherente a ese proceso, no tengan aspiraciones democráticas sino sólo necesidades económicas inmediatas para su sobrevivencia. En estas condiciones, formas de participación política directa son inaccesibles e irrelevantes para muchos de ellos.

Es necesario acotar que la cultura política que se ha generado con la globalización económica tiene repercusiones directas en lo que se concibe actualmente como ciudadanía. Ser ciudadano no se restringe al amparo del Estado en el que el sujeto nació y donde ejerce sus derechos políticos, civiles y sociales. De acuerdo con Nestor García Canclini, la ciudadanía se refiere a “las prácticas sociales y culturales que dan sentido de pertenencia” y lo que da sentido de pertenencia es la posibilidad de tener acceso a lo mismo que el grupo de referencia, tanto en materia de bienes como de servicios.⁸⁴ El ciudadano ya no quiere simplemente tomar parte de las acciones o actividades de la esfera de decisión, sino ahora desea tener plenos derechos como “consumidor”. Así, lo más importante para el ciudadano es poder consumir, y esto es lo que lo hace sentirse o no ciudadano.

Este consumismo se ha visto favorecido porque hoy en día con la producción en masa y el amplio intercambio comercial, un número más grande de personas – independientemente de su estatus social- pueden tener acceso a objetos similares. Así, diversas sociedades imitan patrones de consumo de otros

⁸² *Loc. cit.*

⁸³ Daniel Yankelovich, *Para alcanzar un criterio público: cómo lograr que la democracia funcione en un mundo complejo*, Publigráfico, México, 1995, p.258

⁸⁴ Margarita Barreto. Ciudadanía, globalización y migraciones en <http://www.oei.es/iberoamericadoc.htm>

países; en aquellas donde la situación económica es deplorable, se conforman incluso con sólo poder observar lo que pueden comprar, aunque en realidad no puedan adquirirlo. Es decir, con la globalización se fortalece el consumo simbólico, de tal forma que no se trata tan sólo de consumir, sino de mostrar qué tipos de bienes se es capaz de consumir. “La posibilidad de consumir, aunque sea una vez en la vida una cosa diferente, o la posibilidad de ver los objetos en exposición, hacen que el individuo prefiera vivir mal en la ciudad en lugar de quedarse en el interior. Las personas, en general, no pretenden exigir agua, luz y saneamiento en el campo. Aspiran a salir del tedio de lo rural e ir para una ciudad que los ofusca con su oferta renovada de bienes y servicios.”⁸⁵ La posibilidad de consumir genera placer, lo que ocasiona a su vez el mejoramiento de la vida psicológica.

De acuerdo con Norberto Lechner, lo que ocurre es un traslado de lo público a lo social. Lo público es reinterpretado cual público consumidor; así, la constitución del sujeto ya no remite al ciudadano, sino al consumidor. Su ámbito privado deja de ser una protección de la individualidad y es incorporado a la publicidad del mercado.⁸⁶

Por otra parte, hay indicios de migración, desde que la humanidad existe; sin embargo, con la globalización se ha convertido en un importante fenómeno social. El ciudadano apela a la migración, como el mecanismo que le permite aspirar al mercado de consumo; el crecimiento de éste fenómeno tiene que ver directamente con los medios de comunicación masiva que le permiten ver al ciudadano distintos estilos de consumo.

La globalización se caracteriza por el desplazamiento de poblaciones, objetos, imágenes, identidades en transformación y flujo; así como también por la desintegración de tradiciones y de lugares tradicionales.⁸⁷ Por ello, la soberanía de los países se encuentra en un estado de extrema vulnerabilidad no sólo por la migración, sino por el rompimiento de su cultura y de sus tradiciones.

⁸⁵ *Loc. Cit.*

⁸⁶ Chantal Mouffe. *Ciudadanía e Identidad. Las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos*, UNRISD, Buenos Aires, Argentina, 1985, p. 4. La autora está citando a Norberto Lechner en su obra *¿Qué significa hacer política?*, Lima, Desco.

Todo esto se complica porque los inmigrantes trasladan sus idiomas y sus patrones de cultura a otras sociedades, lo que genera una amplia transformación social. Las proximidades de diferentes comunidades de inmigrantes conducen a nuevos grupos y sujetos sociales. “Así que por un lado, vemos patrones más intensos de homogeneidad urbana, y también vemos conflictos más intensos, oposiciones más agudas, en circunstancias desarticuladas y violentas”.⁸⁸

La migración causa transformaciones culturales y sociales, lo que lleva a su vez a nuevas formas de identificación, de identidades y a una estructuración general de los patrones económicos formales e informales en un desorden general sistemático que impulsa nuevas coaliciones o movimientos sociales lo que impulsa a que los gobiernos utilicen vías autoritarias para frenar este desorden. Con esa dinámica, también los partidos políticos se ven afectados debido a que el acelerado proceso de migración no permite que puedan asimilar y retomar las demandas sociales y políticas de los nuevos grupos que se integran en las sociedades.

⁸⁷ Mar Zimmerman. *Frontera... Loc. Cit.*

7. Democracia y liberalismo

El tipo de democracia que se da hoy en día está muy lejos de las primeras concepciones intelectuales y de las utopías igualitarias; sin embargo, ha crecido su raudal por otras vías, como por ejemplo en un tipo determinado de libertad e igualdad, y ha dejado intacta la tendencia hacia la distribución del poder.

La libertad puede ser entendida a partir de la autoridad -si ésta permite tal o cual situación-, o bien en relación con la capacidad (si es uno capaz de ser libre); las dos se dan en un mismo tiempo. La libertad política se genera a partir de la existencia de un poder menor que puede resistir los embates de un poder superior porque es necesario que a los ciudadanos “les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho.”⁸⁹

La libertad para que sea completa deberá tener cinco rasgos esenciales: independencia, intimidad, capacidad, oportunidad y poder. Al igual que la democracia, su existencia estará condicionada a la creación de mecanismos procedimentales que puedan hacerla efectiva.⁹⁰ Precisamente por ello el constitucionalismo busca darle al individuo las garantías necesarias para que tenga libertades políticas. Sin embargo, en la actualidad esta libertad política no puede avanzar más allá de donde el sistema económico lo determine, porque los límites de la libertad se marcan en presencia de los beneficios del liberalismo.

En cuanto al liberalismo, éste ha sido un movimiento de ideas que pasa a través de diversos autores como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, Tocqueville, por dar sólo los nombres de algunos autores que se ubican como clásicos. Estos intelectuales definen distintos tipos de liberalismo, pero para nuestro caso concreto lo importante es la

⁸⁸ Loc. Cit.

⁸⁹ Norberto Bobbio, *El Futuro... Op. Cit.*, p.17

⁹⁰ Giovanni Sartori, *Teoría... Op.Cit*, v. 2, p.373.

referencia constante que hacen sobre el liberalismo económico y político. En el ámbito económico, el liberalismo es partidario de la economía de mercado; y en el político es simpatizante del Estado que gobierna lo mínimo posible, o como se dice hoy, del Estado mínimo. Cada uno de estos aspectos debe coexistir a partir de la formulación y aplicación de reglas prácticas de conducta.

El liberalismo funda sus premisas esenciales en el requisito de la libertad. La libertad individual debe extenderse a la libertad política general, valorando el papel de la Constitución como garantía de su existencia. El poder se soluciona como problema en los sistemas liberales, mediante el constitucionalismo, ya que el poder se funda en el derecho, y éste es el límite del poder; los regímenes `constitucionales' son regímenes `liberales'.

El liberalismo establece la preocupación que tienen ciertos individuos para maximizar sus ganancias, solicitando límites a la participación estatal y abriendo sus economías al mercado. El principio fundamental del pensamiento democrático siempre fue la libertad entendida como autonomía, es decir, como capacidad para legislar para sí mismo, por lo que se constituye una paradoja, en tanto que la democracia representativa, es la única forma de democracia existente y practicable, y es en sí misma la renuncia al principio de la libertad como autonomía.⁹¹

En relación con el concepto de igualdad, éste posee varios significados simples y complejos, diferentes entre sí, que pueden ubicarse en todos los sentidos ya sean políticos, económicos, sociales o culturales. Además las distintas igualdades se entrelazan entre sí; por ejemplo la igualdad transmite la idea de identidad, la justicia también invoca la idea de igualdad, etc. Sin embargo, en su origen griego hace dos mil quinientos años, se le definía como el rechazo a ciertas diferencias. Desde las sociedades antiguas hasta las contemporáneas, la igualdad se ha convertido en una preocupación constante dentro de la filosofía política.

Giovanni Sartori agrupa el procedimiento histórico de la igualdad en cuatro clases: a) igualdad jurídico-política, b) igualdad social, c) Igualdad de

⁹¹ Norberto Bobbio, *El futuro...Op. Cit.*, p. 18

oportunidades y d) igualdad económica. La igualdad jurídica, política y de oportunidades son igualdades de tipo formal, a las que se pueden llegar mediante una serie de normas, mientras que la igualdad económica no puede ser resuelta a partir de la existencia de esas mismas normas.⁹² La igualdad económica fue una demanda de la sociedad del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX por el socialismo y el marxismo.

El socialismo y el marxismo se apoyaron en algunos fundamentos de la democracia que, enunciados por Rousseau, hacen énfasis en la igualdad. Él considera que para que no se comprometan la fuerza y la libertad de los individuos, “los principales instrumentos para su conservación”, habría que encontrar “una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”. Este es el problema que se soluciona con el contrato social; en éste “cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo”.⁹³ En Rousseau, libertad e igualdad son inseparables ya que la voluntad general sólo es posible si se ejercen y es ella, la voluntad general, expresión de estos dos ideales humanos.

Quien mejor define la igualdad en los regímenes democráticos modernos es Robert Dahl, quien sostiene que en ellos los ciudadanos deben ser considerados sin distinciones políticas; todos deben tener igualdad de oportunidades para formular sus preferencias, manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual o colectivamente, y, asimismo, recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.⁹⁴

⁹² Giovanni Sartori, *Teoría de...*, *Ibidem*, p. 421

⁹³ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, *Op. Cit.*, pp. 20 y 21.

⁹⁴ Robert Dahl, *La poliarquía...* *Op. Cit.*, p.14

Actualmente la igualdad presupone la libertad pero no por esto se considera que una es más importante que la otra. La tensión entre libertad e igualdad es muy fuerte, pero no se plantea con frecuencia en el debate político en las sociedades democráticas modernas. Se da por supuesto que se necesita primero de la libertad para que posteriormente se pueda desarrollar la igualdad. Es más, algunos consideran que la igualdad es una forma de libertad en el sentido de que constituye una condición de la libertad; no obstante, “que una cosa es una condición de otra, no es decir que las dos sean la misma cosa”. Así que de la premisa: “la igualdad es una condición de la libertad, no cabe inferir que por el hecho de que nos hagan iguales nos convirtamos por esa razón en libres”.⁹⁵

Como doctrina económica y política, el liberalismo surgió primero que la democracia. Durante el inicio de sus existencias, las dos formas eran contradictorias, ya que mientras una (la democracia) proponía la igualdad en la libertad, la otra (el liberalismo) no suponía la igualdad como principio rector, sino la libertad para decidir y accionar de acuerdo con los intereses del individuo. Sin embargo, con la presencia del socialismo, se redefinieron las conceptualizaciones y a partir de 1848, la democracia y el liberalismo ya no fueron enemigos, sino que se convirtieron en aliados: “la antítesis ya no es más entre liberalismo y democracia, sino entre democracia y socialismo (...)”. La igualdad, que era el valor que podría haber unido al socialismo con la democracia, tuvo significados distintos desde entonces. Al incorporar la visión de igualdad política y desigualdad económica intrínseca al liberalismo, la democracia se convirtió en liberal.⁹⁶

De esta manera, a partir del liberalismo se crean las condiciones necesarias para el desarrollo de la democracia como un sistema que requiere y presupone la libertad de decisión del ciudadano para elegir a sus representantes. Por su parte, a partir de la democracia, el liberalismo se convirtió en doctrina económica y política dominante, después de haber surgido entre la burguesía; en

⁹⁵ Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Op. Cit. p. 442.

⁹⁶ Giovanni Sartori, *¿qué es la ...?*, Op. Cit., p. 203.

la democracia liberal, los ciudadanos son iguales en el plano político y podrían “aspirar” a ser iguales en el plano económico, aunque esto es hasta cierto punto ilusorio, porque la lógica del liberalismo sostiene iguales oportunidades para ser desiguales.⁹⁷

El pensamiento socialista se movió bajo la idea de que los formatos de representación en la democracia liberal expresaban el contexto en el que la clase dominante logra mediante numerosos mecanismos diferentes, que se represente la reproducción de sus posiciones. Y a pesar de que el socialismo se empeñó en la práctica por alcanzar objetivos democráticos, su realización como gobierno llevó a Sartori a afirmar que la planificación total llevada a cabo en los gobiernos de tipo comunista se fundó en las ideas originales de Marx.

La disolución del comunismo terminó con el combate que sostuvo éste durante años con el capitalismo. La democracia que venció fue la liberal, de tipo representativo.

Actualmente existen distintas posiciones en torno a la compatibilidad de la democracia política y la democracia económica, o en torno a la unión entre el liberalismo y la democracia (como lo plantea Bobbio) ⁹⁸. Diversos intelectuales afirman que no puede haber existencia de democracia, o es muy difícil ésta cuando hay crisis económica, desigualdad e inequidad; otros sostienen la idea de que sí hay convivencia entre las dos y que incluso una necesita de la otra. Otros más afirman que efectivamente existe esta unión pero se da a través del enlace cultural.

Tanto para Bobbio como para Sartori, la democracia se ha convertido en el ideal de la forma de vida contemporánea y ha dejado de situarse exclusivamente

⁹⁷ Göran Therborn, *Cómo domina la clase dominante. Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y socialismo*, Siglo XXI, México, 1979, p. 307.

⁹⁸ Hay un trabajo del Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias, para ellos – entre los que resalta Huntigton – la crisis económica, la pobreza que se vive a nivel mundial ha terminado por erosionar a la democracia, en esta posición encontramos también en sus últimos escritos a Claus Offe y, Fanzylber, etc. Huntigton en su obra de la *Tercera Ola*, sostiene que en los países pobres la democracia es improbable; en los países ricos es ya un hecho. Bajo otra posición, se sostiene que la transición a la democracia puede darse en los países pobres. Entre los que afirman que sí se puede dar esta convivencia tenemos a Rouschemeyer, Stephen, Hugo Zemelman e Umberto Cerroni. Goran Therbon destaca el hecho de que el socialismo democrático, la experiencia más avanzada a este respecto tuvo lugar en un país periférico y relativamente subdesarrollado, Chile, y fue ahogada en un baño de sangre.

en el plano del poder público. Para Sartori, la democracia paulatinamente se ha transformado de un sistema político que se dirige a la distribución del poder para convertirse más en un mecanismo de asignación de beneficios. Coincide con el pensamiento de Bobbio, en tanto que la democracia la conceptualiza en torno a lo que la sociedad demanda y lo que el Estado puede darle. Más igualdad de los beneficios y menos desigualdad en las pérdidas para el pueblo; hay un interés creciente en las recompensas y en las asignaciones, en los efectos del poder. En esa visión, la democracia se concibe cada vez más como el mecanismo para la satisfacción de las necesidades populares.

La democracia que se conceptualiza económica refleja la preocupación por la distribución igualitaria de la riqueza; mientras que en otras áreas, como la política, social, cultural, económica, se pretende para llegar a la igualdad en distintos planos. A la idea de alcanzar una democracia directa, se le suma ahora la aspiración de que la democracia política logre desarrollar paralelamente a la democracia económica.

Bajo esas premisas, en un sistema mundial de producción, el liberalismo (ahora neoliberalismo) como doctrina ha sido replanteado como modelo de acción gubernamental:

Primero, porque las experiencias históricas contrarias a este modelo (en los países que aplicaron el llamado “socialismo real”) no respondieron a las expectativas planteadas; dicho en palabras de Norberto Bobbio, “el redescubrimiento del liberalismo, se podría interpretar como un intento de reivindicación del liberalismo real, que se había dado por muerto contra el socialismo real” que no logro triunfar.⁹⁹

Segundo, porque en los tiempos actuales la democracia ha sido revalorada como producto político final de la civilización occidental; en ésta, la democracia ha sido consecuencia histórica del liberalismo o por lo menos su prolongación histórica, ya que si bien no todos los estados originalmente liberales se volvieron democráticos, todos los estados democráticos existentes fueron al inicio liberales.¹⁰⁰

La igualdad y la libertad son dos condiciones discutibles para el funcionamiento de la democracia y el liberalismo. Cada uno de estos preceptos son utilizados por sujetos políticos de distinta manera y se involucran con ellos de acuerdo con aspiraciones particulares. La libertad ha sido un valor esencial para la clase empresarial, ya que le ha dado garantías para maximizar sus ganancias; mientras que las clases no propietarias y menos protegidas económicamente, propugnan por la igualdad, porque su existencia misma se los exigió.

El liberalismo y las economías de mercado se contradicen con los presupuestos de la democracia, en el sentido de que los derechos humanos no son salvaguardados. Es decir, el liberalismo utiliza a la democracia sólo de manera parcial, porque mientras se legitima proponiendo una democracia liberal, en la práctica no es así, ya que para maximizar sus beneficios económicos, va en contra de los propios derechos humanos.

Las necesidades del mercado tienden a la explotación de la fuerza de trabajo, sin embargo la fuerza de trabajo constituye el capital humano que es importante no sólo para la producción, sino como baluarte de nuestra propia sociedad.

La democracia procedimental no busca la igualdad más que en el plano político y esto se plasma muy claramente en lo jurídico y, en cierto modo, en lo cultural. La otra democracia –la económica que pretendería la igualdad en la distribución de la riqueza- contraviene por completo a los preceptos del liberalismo, en razón de que éste presupone la desigualdad económica. El

⁹⁹ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Op. Cit., p. 91.

¹⁰⁰ Sartori, sostiene que el liberalismo como modelo de gobierno funcionó sin su nombre por casi cuatro siglos en Europa, y ya bajo ese nombre sólo triunfo por unos pocos decenios, para luego pasar rápidamente, subordinado a “democracia”.

liberalismo que se expresa en la economía de mercado busca que el empresario, inversionista, etc. pueda sobrevivir a esta tensión, e incluso ha buscado formas de coexistencia, ya que la democracia ha dado legitimidad al liberalismo; en otras palabras, la democracia se ha servido del liberalismo para desarrollarse y el liberalismo ha utilizado a la democracia para legitimarse.

Se remarca que la democracia se desarrolla en un sistema de mercado, porque el neoliberalismo deriva de ahí su funcionamiento. E indiscutiblemente que el mercado requiere para su desarrollo del empresario económico que tienda a la maximización de las ganancias.

El liberalismo y la democracia como pareja ambigua no pueden dejar a la zaga a las empresas porque éstas se convierten en las células vitales de su funcionamiento. La democracia paga por ello, en el corto tiempo, un precio muy alto: la eminente desigualdad social.

8. Referéndum y Plebiscito

El plebiscito y el referéndum han funcionado como procedimientos distintos desde la Antigua Roma; pero con el lenguaje político moderno, estos términos han cambiado su sentido original y en algunos casos se hacen imperceptibles sus diferencias.

Existen ejemplos históricos como en Suiza o en algunos de los estados que componen los Estados Unidos de América, donde se toma la concepción de “referéndum plebiscitario”. En esos países, el referéndum es la consulta popular de alguna iniciativa legislativa que va a afectar a la población. En contrapartida y aunque también puede participar toda la población, al plebiscito lo definen como una consulta de tipo electoral. El plebiscito es, por lo tanto, “una votación popular sobre temas de relevancia constitucional y es, en consecuencia, un instrumento de democracia directa, aunque puede ser utilizado, como todos los mecanismos de este tipo, de manera instrumental por corrientes autoritarias o totalitarias para legitimar su poder autocrático. Esta definición puede parecer parcial o incompleta debido a que no permite trazar una línea de distinción entre plebiscito y una institución análoga, el referéndum, también constituido por una pronunciación popular, sobre temas que tienen que ver con aspectos legislativos, que no involucran cambios en las formas de gobierno. Pero ¿existe en verdad una diferencia conceptual rigurosa entre las dos instituciones?”.¹⁰¹

No existe una concepción teórica universal a partir de la cual se admita como un hecho que se trata de dos procesos distintos, o que, al contrario, sean sinónimos. Los autores que estudian este tema no aceptan que exista una diferencia tajante entre plebiscito y referéndum por los tiempos en que se desarrollan y por las finalidades que persiguen cada uno de ellos.

Bobbio define al plebiscito y al referéndum en el aspecto descriptivo como sinónimos. “Pero, bajo el aspecto descriptivo, debe registrarse la falta de una definición unívoca del plebiscito que lo diferencia del referéndum. En realidad, los dos términos son sinónimos”. Sin embargo, tiene en cuenta de que efectivamente

¹⁰¹ Norberto Bobbio, *Diccionario de política*, p. 1183

por la periodicidad en que se realizan sí existe una diferencia real. “El referéndum puede ser considerado normalmente, como una votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad, y por lo tanto por ser un objeto de disciplina constitucional”.¹⁰²

De acuerdo con su definición gramatical, el plebiscito es concebido como la asamblea que conforman los ciudadanos votantes para decidir a quiénes les otorgarán poderes de representación que vayan encaminados a la construcción de la autoridad política; en otras palabras, el plebiscito hace referencia al concepto de sufragio universal porque los votantes pueden elegir libre y directamente a sus gobernantes.

En cambio, la concepción acerca del referéndum implica al proceso que se genera cuando ya está instalado el poder legislativo; es el acto que pretende que una iniciativa legislativa llegue a los votantes (a la asamblea) para que éstos emitan una opinión sobre el tema. En este sentido, el concepto de referéndum se relaciona con el concepto original de la “democracia pura”, ya que los legisladores no tendrían el derecho exclusivo de revisión de las leyes, sino sería una facultad de la población entera.¹⁰³

Sin embargo, para Sartori, el referéndum es admitido por la democracia representativa, aunque sin entusiasmo y como subordinado; porque el decidir por referéndum sólo implica quitar la decisión a los representantes. Agrega que por ser un modo de decisión viciado por defectos intrínsecos; “es un instrumento de democracia directa, lo cual quiere decir, también, que no es el todo (y tal vez ni el mejor) de una democracia directa”.¹⁰⁴ De esta manera, argumenta que el referéndum al ser un instrumento de una democracia directa, - la cual jamás ha existido y que de ser real en las grandes ciudades, tendría graves problemas en cuanto a la organización de los ciudadanos para la toma de decisiones - parte de un origen viciado. Sin embargo, para él, entre la democracia representativa y el referéndum la relación tiende a ser más complementaria que antagónica.

¹⁰² *Loc. cit.*

¹⁰³ Mauricio Merino. *La participación de la ciudadanía en la democracia* en “<http://www.agora.net.mx/análisis/cuadernos.html>”.

¹⁰⁴ Giovanni Sartori, *¿Qué es ...? Op. Cit.*, p.74

Por otro lado, en varias experiencias internacionales el referéndum ha asumido diferentes formas: obligatorio, facultativo, consultivo y decisorio. El referéndum obligatorio se implementa cuando la autoridad pretende utilizarlo para dar valor a sus resoluciones. Es facultativo cuando se establece como alternativa con otro medio de ratificación o si la convocatoria está condicionada a que un número de representados lo solicite. Es consultivo cuando se define como posibilidad para detectar la opinión de los representados sobre la conveniencia de tomar determinada resolución. Y es decisorio porque puede servir para ratificar o rectificar una decisión ya adoptada. De tal manera que el referéndum puede convertirse en un instrumento de ratificación, de aprobación o de decisión.¹⁰⁵ Norberto Bobbio, también hace una caracterización de los tipos de referéndum que existen, aumentando una característica más a las mencionadas, el abrogativo.

“Así, por el lado de la mayor o menor necesidad de la intervención popular, el referéndum puede ser facultativo, si dicha intervención puede faltar sin que tal falta tenga consecuencias sobre el acto, o bien obligatorio si la pronunciación del pueblo es necesaria para la validez del acto. Bajo el aspecto del efecto, el referéndum (obligatorio o facultativo) puede ser un procedimiento constitucional, legislativo o administrativo, o bien puede constituir el único acto deliberativo, agotándose en el procedimiento (por ejemplo, cuando abroga un acto válido y operante en el ordenamiento).” En cuanto al plano nacional, están previstos el referéndum abrogativo de leyes o actos con fuerza de ley (a excepción de leyes, como las de amnistía e indulto, de autorización a la ratificación de los tratados internacionales de presupuesto, etc.) y el referéndum constitucional que puede ser convocado para cambiar los ordenamientos constitucionales.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Joseph Zimmerman, *El surgimiento del populismo*, Limusa México, 1992, p. 47-72.

¹⁰⁶ Norberto Bobbio, *Diccionario...Op. Cit.*, p. 1348

Butler y Ranney en su texto *Referendums: A comparative Study of Practice and Theory*, también hacen una tipología de la manera en que se ha usado el referéndum:

- a) **El referéndum controlado por el gobierno:** Los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular, determinan la mayoría y si el resultado debe ser considerado como obligatorio o indicativo.
- b) **El referéndum exigido por la Constitución:** En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse.
- c) **El referéndum por vía de petición popular:** Los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores.
- d) **La iniciativa popular:** Los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a discusión.¹⁰⁷

Todos estos tipos de consulta popular han sido utilizados; pero, el referéndum controlado por el gobierno es el que se ha llevado de manera más constante.

El referéndum en los hechos, tiene que librar una serie de cuestiones de tipo negativo, que pueden hacer que pierda su validez frente a la sociedad: 1) hay el temor de que el referéndum socave al gobierno representativo ya que puede desalentar a los líderes enérgicos que buscan innovar en las políticas públicas, porque sus decisiones siempre estarán en cuestionamiento; 2) puede propiciar que el electorado sea el que decida en última instancia, desligando a los representantes de sus responsabilidades; 3) el electorado muchas veces no tiene el conocimiento técnico y especializado de los asuntos a tratar; 4) el

¹⁰⁷ Jean Francois Prud'homme, *Op. Cit.*, p. 26-28

proceso puede tardar más de lo necesario; 5) en el referéndum no puede haber la oportunidad de que la negociación sobre puntos particulares, porque las respuestas del mismo son el bloque por el sí o el no; 6) en el referéndum tampoco participan todos los ciudadanos, por lo que no hay la garantía de que sea una decisión de las mayorías; y, 7) el referéndum puede estar a merced de aquellos que puedan “pagar” para persuadir a los votantes a que acepten o rechacen cierta medida.

A estos siete puntos, se suma un octavo en donde se sostiene que si la participación es tomar parte en persona, entonces “la autenticidad y eficacia de mi participación está en relación inversa al número de participantes”, es decir, “el participar es operable tal como una fracción cuyo denominador mide la parte (el peso) de cada participante, en tanto el denominador crece, igualmente disminuye la potencia de la participación del individuo”.¹⁰⁸ De esta manera, a medida en que aumenta el número de participantes en esta forma de democracia directa, disminuye el valor de cada uno de los que participan en el proceso.

Así como el referéndum tiene aspectos negativos para su aplicación, también goza de aspectos positivos: 1) se hace más responsables a los funcionarios y legisladores frente a la ciudadanía; 2) los votantes se acercan a los asuntos públicos en su análisis y en la toma de decisiones; 3) sirve como filtro para rechazar leyes patrocinadas por grupos de presión; 4) eleva el nivel de la educación política; y, 5) es un filtro para que los legisladores sepan de las preferencias de los votantes, etc.¹⁰⁹

Como sucede con la democracia directa, el referéndum y el plebiscito son conceptos que se ubican en el plano ideal y en el de los hechos. Idealmente se concibe que el referéndum y el plebiscito pueden ser los instrumentos que se acercan en mayor grado a la democracia directa o “pura”; pero también son los instrumentos a partir de los cuales, y esto en los hechos, la democracia representativa se apega al ideal de la democracia directa, y se pueda esperar a que esta democracia representativa se desarrolle paralelamente o incluso sea

¹⁰⁸ Giovanni Sartori, *¿qué...? Op. Cit.*, p.75.

¹⁰⁹ Joseph Zimmerman, *Op. Cit.*, p. 67-69.

sustituida por la democracia directa. Sin embargo, este ideal en los hechos se ve limitado, porque se observa que el referéndum y el plebiscito en la práctica responden a los requerimientos de sociedades completamente distintas a las antiguas y además se encuentran con una serie de problemas inherentes a su implementación, que hacen prácticamente imposible la solución de esta demanda.

Uno de los problemas que resalta, es el de la especialización para el análisis de las decisiones, ya que vivimos en una sociedad altamente sofisticada que tiene la necesidad de recurrir a una serie de especialistas que han sido capacitados para darle salida a los problemas de las sociedades. Es un problema de gran magnitud, porque si aceptamos la necesidad de este tipo de individuos también llamados tecnócratas, los ciudadanos comunes no podrían ayudar a que las decisiones fueran tomadas de manera ágil y con calidad. Se da una dicotomía entre la tecnocracia y la democracia. “La democracia se basa en la hipótesis de que todos pueden tomar decisiones sobre todo: por el contrario la tecnocracia pretende que los que tomen las decisiones sean los pocos que entienden de tales asuntos”.¹¹⁰ Pero si de antemano los ciudadanos aceptan que los expertos son los propietarios del problema, habrá pocos estímulos para que ellos enfrenten esta situación. Ciertamente, los expertos en muchos asuntos que no corresponden a su materia no tienen la última palabra; aunque sus argumentos son utilizados por ellos mismos o por distintos políticos para lograr sus objetivos de manera particular y parcial.¹¹¹

Otra cuestión significativa es que nadie podría imaginar – y de hecho no existe - un Estado que pueda ser gobernado mediante el llamado continuo al pueblo. Así se subraya como factor negativo que recurrir de manera frecuente a la consulta pública crea un cierto cansancio en el electorado, lo que se refleja en una baja participación. Además, como ya se señaló antes, los instrumentos de consulta directa de la ciudadanía no constituyen una garantía de mayor democracia.

¹¹⁰ Norberto Bobbio, *El futuro...*, p. 28

¹¹¹ Daniel Yenkelovich, *Op. Cit.*, p.123

Por otro lado, en tanto que el referéndum y el plebiscito son mecanismos que fomentan la participación de la población en el análisis y discusión de los asuntos de gobierno, tenemos entonces que la opinión pública adquiere un lugar fundamental, cuando consideramos que “denota, en primerísima instancia un público interesado en la ‘cosa pública’ “. ¹¹² Lo importante es que la democracia, como forma de gobierno, se funda en la opinión, y el referéndum y el plebiscito fortalecen esta concepción.

Ahora bien, la opinión pública no surge de manera natural, ya que se construye como un conjunto de estados mentales difundidos, que interactúan a partir de distintos flujos de información, que tienen como origen los mensajes informativos y los de identificación. En estas construcciones hay tanto influyentes como influidos. De aquí, la importancia que adquieren en el mundo moderno los medios masivos de comunicación; ya que cuentan con los elementos necesarios para formar de determinada manera a la opinión pública, el poder de las imágenes que forman los medios, delinean cada día de manera más directa el destino de las naciones. Sin embargo, la estructura de estos medios de comunicación no homogénea, sino heterogénea y policéntrica. Estas características, hacen que en las sociedades modernas, los medios masivos de comunicación saturen de información a los ciudadanos, los cuales pueden responder de manera interesada o desinteresada. Muy al contrario de lo que se pudiera pensar, por este bombardeo incesante de información, el cúmulo de la información de las grandes masas es sumamente restringida; esto puede deberse a que los datos transmitidos son de insuficiencia cuantitativa, son tendenciosos, o bien son cualitativamente pobres.

Para contar con un cúmulo de información óptima, que sirva para los objetivos de la democracia, lo ideal sería que los ciudadanos combinaran una formación educativa sobre los asuntos públicos y la asimilación de la información proporcionada por los medios de comunicación: se trata de “alcanzar no sólo en términos de información sino también en términos de competencia

¹¹² Giovanni Sartori, *¿Qué es la...?*, p.55

cognoscitiva”.¹¹³ De esta manera no es necesario sólo tener la información a la mano, sino una capacitación educativa y una auténtica competencia; porque si bien es cierto que la democracia se desarrolla independientemente de que las opiniones no estén fundadas en estudios o análisis serios, pero es mejor que las decisiones democráticas, se tomen a partir de estudios.

Independientemente de los problemas que el referéndum y el plebiscito puedan tener al momento de ser implementados, la democracia directa actualmente ha sido resucitada bajo la óptica de una democracia participativa, que también ha sido denominada como democracia de referéndum. Este tipo de democracia incorpora las nociones de democracia directa, sobre todo del referéndum, pero también los principios de la democracia representativa. “La democracia de referéndum es aquella en la que el *demos* decide directamente los problemas sin reunirse, sin caso por caso, a través del instrumento del referéndum. También cabe añadir que representa la superación – facilitada por la tecnología – de las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa.”¹¹⁴ O dicho en palabras de Maurice Duverger, estas formas de la democracia (referéndum-plebiscito) que se aplican en estos días pueden considerarse más propiamente como formas de democracia semi-directa; y es definida de esta manera, porque además de estar reglamentada bajo los principios de la democracia representativa, utiliza de manera frecuente, instrumentos del tipo de la democracia directa, como el referéndum y el plebiscito; no es semi-representativa, porque es un sistema que de manera completa utiliza a la democracia representativa, y de manera parcial utiliza a la democracia directa.

El hecho de que los ciudadanos puedan participar en el análisis, discusión e incluso decisión sobre los asuntos más importantes que afectan a toda la sociedad puede producir un efecto positivo en el sentido de que pueden sentirse más comprometidos para consolidar los proyectos.

¹¹³ Giovanni Sartori, *Loc. cit.*, p.71

¹¹⁴ Giovanni Sartori, *Teoría ...*, Op. Cit, p. 151

Además, los medios electrónicos y de comunicación han avanzado de manera vertiginosa, y la democracia puede adquirir la categoría de “computocracia”, porque se está en la capacidad por parte de la tecnología de brindar las herramientas suficientes para que la población electoral pueda ser conectada a un sistema informático que posibilite el análisis y la toma de decisión por parte de todos los electores.

“Si manifesté algún titubeo en que la computocracia pueda impulsar a la democracia gobernada, no tengo ninguna duda en el servicio que puede prestar a la democracia gobernante.”¹¹⁵

Para Sartori, tecnológicamente la llamada democracia electrónica es muy factible: “el ciudadano se sienta ante una pantalla en la que aparecen los *issues*, las cuestiones a las que responde oprimiendo la tecla del si o del no.”¹¹⁶ Sin embargo, el hecho de que pueda ser llevada a cabo, no quiere decir que sea lo mejor para la propia democracia. La implementación de este tipo de procedimiento tecnológico trae consigo a la *democracia de suma nula*, es decir, cuando quien vence gana todo y quien es derrotado, pierde todo; mientras que en la democracia representativa la democracia es de *suma positiva* porque mediante la negociación, el consenso y/o disenso los grupos no pierden todo, ni ganan todo, aunque todos ganan algo. Si la democracia refrendaria establece un perdedor y un ganador, y el perdedor es continuo, entonces se llegará al hostigamiento y a la intolerancia del mismo sistema.

Si el referéndum se basara en esta computocracia, no habría negociación ni intercambio, estaría prefijada por los esquemas determinados (ya sea por botones o teclas) por las dos respuestas (si o no) y así la *suma nula*, se haría efectiva. También, el referéndum se encontraría desarmado en tanto que amplios sectores de la población serían inexpertos en los temas de gobierno, al momento de apretar botones para decidir.

Otro problema que se agrega al referéndum es que multiplica los riesgos de manipulación y embrollo, cuando no se tiene la certeza de imparcialidad de

¹¹⁵ Norberto Bobbio, *El futuro...*, Op. Cit. p.24

¹¹⁶ Giovanni Sartori, *¿qué...?*, Op. Cit., p. 80

quién y cómo se elaboran las preguntas. Y dado que en la democracia refrendaria gana quien es más fuerte cuantitativamente, las minorías estarían indefensas y se violarían los principios básicos de la democracia; se establecería ahora la tiranía de los números: “sólo cuenta la cantidad que trastorna la calidad (de los elegidos)”.¹¹⁷

El referéndum puede concebirse como una práctica de la democracia directa en cuanto que no necesita de intermediarios para dar a conocer su opinión y decisión, pero no es directa porque el ciudadano no establece una relación directa con los otros electores; en este sentido, el referéndum también puede ser parte de la democracia representativa.

Para Giovanni Sartori, el referéndum es una macrodemocracia que sustituye a la representativa. Aunque actualmente no existe una democracia así, es tecnológicamente factible. “Cada elector dispondría de una terminal de video en el que aparecerían los problemas y las soluciones propuestas, con una periodicidad, por ejemplo semanal y bastaría que apretara los botones correspondientes al sí, al no o a la abstención.”¹¹⁸ A diferencia de la democracia representativa, en donde las mayorías se convierten en la tiranía sistemática del sistema, la democracia de referéndum – aunque no es la más perfecta - podría eliminar ese problema, porque todos y cada uno de los ciudadanos conseguirían satisfacer sus ideales. Para una democracia gobernante, la democracia de referéndum es la respuesta. Sin embargo, aquí lo importante es que la ciudadanía aprenda cómo participar participando, de esta forma el individuo no sólo se comprometerá con la gobernabilidad de la sociedad, sino que además vivirá intensamente la política como parte de sus actividades diarias.

¹¹⁷ Giovanni Sartori, *¿qué...?*, *Ibíd.*, p.90.

¹¹⁸ Giovanni Sartori, *Teoría...*, *Op. Cit.*, p. 156

CAPÍTULO II

El referéndum y plebiscito como experiencia histórica internacional

1. El nacimiento de los conceptos.

1.1 Grecia.

Aunque no tenían un nombre propio, antes de concebirse como conceptos el plebiscito y el referéndum ya existían como prácticas políticas en la antigua Grecia. Posteriormente, se formula el concepto del plebiscito en Roma, en la época de la República; por su parte el referéndum tiene su origen conceptual en las ideas políticas de Jean Jacques Rousseau.

Pese a que históricamente puede señalarse su origen y marcarse sus diferencias como procedimientos, actualmente ambos conceptos son usados de manera reiterativa como sinónimos. Distintos especialistas en estos temas no admiten que haya diferencias tajantes entre ambos conceptos: ni por los tiempos en los que se desarrollan, ni por las finalidades que persiguen cada uno de ellos.

De acuerdo con su definición gramatical, el plebiscito es concebido como la asamblea que conforman los ciudadanos para decidir a quiénes les otorgarán poderes de representación que van encaminados a la construcción de la autoridad política; en otras palabras, el plebiscito hace referencia al concepto de sufragio universal porque los votantes pueden elegir libre y directamente a sus gobernantes, además de gozar con la facultad de decidir sobre las características del tipo de gobierno que tendrán. En cambio, el concepto “referéndum” es el proceso que se genera cuando ya está instalado el poder legislativo; es el acto que pretende que una iniciativa legislativa llegue a los votantes (a la asamblea) para que éstos emitan una opinión sobre el tema. En este sentido, el referéndum se relaciona con el concepto original de la “democracia pura”, ya que los legisladores no tendrían el derecho exclusivo de revisión de leyes, sino sería una facultad de la población entera.¹¹⁹

¹¹⁹ Mauricio Merino. *Op. Cit.*

Hay una correspondencia directa entre el concepto gramatical y las prácticas políticas que se desarrollaban en Grecia. El pensamiento político de esta civilización antigua se constituyó en el referente filosófico - ideal para el mundo romano, y posteriormente fue una influencia directa en el pensamiento político de Rousseau. Si no comprendiéramos cómo se organizaba la ciudadanía en Grecia, y en especial en Atenas en donde se genera con mayor esplendor la participación política de tipo directo, no podríamos comprender por qué posteriormente, éstas prácticas sobreviven incluso en sistemas políticos de tipo monárquico o dictatorial.

En ninguna sociedad del mundo antiguo, con excepción de Grecia, se estableció una participación política intensa de todos y cada uno de los individuos considerados como ciudadanos. Esta participación se dio no sólo en las áreas de administración gubernamental, sino en la procuración de justicia. Aunque Grecia fue una sociedad periférica de Egipto, no siguió los mismos esquemas de dominación gubernamental que se desarrollaron allí.

Precisamente el valor de Grecia es que adoptó una forma diferente de hacer política, a la de China o a la de India, que también eran sociedades periféricas a Egipto¹²⁰. La influencia de Egipto en el caso de China fue directa, pues algunas de sus etapas históricas son bastante similares a las de Egipto y Mesopotamia. Encontramos una gran similitud entre el emperador chino, el emperador mesopotámico o el faraón egipcio. Sin embargo los griegos, comenzaron a ser distintos desde el momento en que percibieron grandes diferencias entre la política y la religión, o entre la filosofía y la ciencia. La organización política en Grecia no se basaba en el poder de un gran emperador o faraón, sino que era el intento de una forma de participación política directa de todos sus ciudadanos; por ello es que su concepción de *ciudad-estado* es fundamental para entender a su civilización. “Estas son diferencias que el hombre occidental contemporáneo no toma en consideración. Dichas diferencias

¹²⁰ En la primera mitad del primer milenio antes de Cristo, mientras el Oriente Medio continuaba con su unificación cosmopolita y hacia la unificación política real bajo los persas, alrededor del año 500 a.C., el mundo se desarrollaba en la forma de tres civilizaciones periféricas: la China, la de la India y la de Grecia. (George Sabine, *Historia de la teoría política*, 3ra.ed., FCE, México, D.F., 1994, p.27)

son hasta el día de hoy efectivamente más agudas en el Occidente que en el Oriente, y ello no es casualidad, ya que es el hombre occidental, que no el oriental, el descendiente cultural directo de los griegos”.¹²¹

De esta manera, la *ciudad- estado* era la base a partir de la cual los griegos organizaban su vida política. Para ellos, “la ciudad más que una unidad política de una aglomeración urbana, era la organización política y social unitaria de un territorio limitado que puede comprender una o varias ciudades, así como la extensión de campo que de ellas depende”.¹²² La Ciudad juega un papel fundamental porque, a partir de ella, el griego se identifica antes que nada como miembro de la ciudad, como un ciudadano. Resultaría seguramente excesivo afirmar que esta institución define por sí sola a toda la civilización antigua; pero es necesario reconocer que tiene una importancia central.

La categoría de ciudadano se adquiría por nacimiento, ya que el griego seguía siendo ciudadano de la *polis* a la que pertenecían sus padres; pero también se obtenía en función de su contra-cara: la esclavitud; es a partir de ésta que el ciudadano puede valorar lo que implica ser miembro de la ciudad. El esclavo era la unidad más baja dentro de la escala social de la civilización griega, a pesar de que ocupaba un lugar prioritario en la constitución de la vida material de ella. Hay que anotar que los griegos no eran ricos y vivían con un margen económico muy estrecho; de aquí que los esclavos cumplieran una función económica vital para el mantenimiento de la sociedad. Sin embargo, aunque en la economía los esclavos tenían un papel fundamental, en la política no eran considerados bajo ningún aspecto, y no constituían un problema político en sí mismo ya que el esclavo no existía políticamente. Así, los pensadores políticos más importantes de esa sociedad consideraban a la esclavitud como un hecho natural, que por sí mismo se excluía de la política. Por ejemplo, Platón recomendaba escoger esclavos de distintas lenguas para impedir revueltas serviles y Aristóteles sostenía que el esclavo era una “propiedad animada”, y que

¹²¹ *Loc. Cit.*

¹²² Jean Touchard, *Historia de las ideas políticas*, Red Editorial Iberoamericana, México, D.F., 1990, p.26

desde su nacimiento, unos seres estaban destinados a ser regidos y otros a regir.¹²³

La estructura social de Atenas se componía esencialmente de tres clases, que eran los: 1. ciudadanos, 2. extranjeros residentes o metecos y, 3. esclavos. Los ciudadanos se constituían en su mayoría por comerciantes, artesanos o agricultores. Después de los esclavos seguían los metecos o extranjeros residentes, quienes eran un número amplio en la sociedad ateniense puesto que ésta era una Ciudad de índole comercial; éstos no podían ser ciudadanos, pues en Atenas no había mecanismos de naturalización legal, a menos que ingresaran como ciudadanos a conveniencia tanto de algunos miembros de la sociedad ateniense, como del extranjero que lo solicitaba. Así, aunque el estrato social más alto de la civilización griega lo constituía el ciudadano, este lugar no estaba definido por su participación en la vida económica, sino por la posibilidad de participar en el ámbito político; un meteco podría ser económicamente más fuerte que un ciudadano griego, pero no tenía la fuerza política para participar en los asuntos de la *polis*. Ser ciudadano era un privilegio designado por la naturaleza, que le daba el derecho a ser miembro de la ciudad- estado, y a tener garantizado un mínimo de participación en los asuntos públicos.

Todos los ciudadanos varones de Atenas conformaban la asamblea o *ecclesia*. Si un griego tenía veinte años de edad, adquiría el derecho de asistir a las reuniones que se daban en estas asambleas. Éstas se reunían regularmente diez veces al año, aunque había períodos extraordinarios de sesiones (si éstos eran convocados por el consejo). En la asamblea se discutían sólo algunos asuntos del gobierno; la formulación de la política general de gobierno no se daba en ese espacio. “La democracia directa regida por todo el pueblo reunido es más bien un mito político que una forma política. Además todas las formas griegas de gobierno (con excepción de la dictadura extrajurídica), tanto aristocráticas como democráticas, comprendían algún tipo de asamblea del pueblo, aunque su participación en el gobierno fuese en realidad pequeña”.¹²⁴

¹²³ *Ibídem*, p.27

¹²⁴ George Sabine, *Op. Cit.*, p. 33

También existían los cargos de magistrados, que eran formados con un conjunto de diez ciudadanos escogidos de modo que cada uno de ellos fuese miembro de las tribus en las que estaban divididos los ciudadanos. En Atenas se consideraba como una práctica nociva la reelección, y no se justificaba, puesto que a través de ella se hacía menos probable la participación política de todos los ciudadanos. En las decisiones políticas, al igual que con la Asamblea, los magistrados tenían poco grado de influencia. En realidad, los cuerpos en donde se concentraba la capacidad de decisión eran el Consejo de los Quinientos y los tribunales jurídicos; los mecanismos bajo los cuales se integraban son los que hacen identificar la práctica política ateniense como democrática.

Los ciudadanos atenienses se dividían en cien *demos*, barrios, parroquias o distritos, los cuales eran equivalentes a sus unidades de gobierno local. Estos gobiernos locales tenían el registro de cada uno de sus ciudadanos, quienes eran anotados cuando cumplían 18 años de edad; estas unidades presentaban a los candidatos para los diversos cuerpos del gobierno central mediante un sistema que combinaba la elección y el sorteo. De acuerdo con el tamaño del gobierno local se elegía un número de candidatos, y la suerte designaba a quiénes de la lista se les otorgaría un tipo de cargo público. Esta forma de gobierno igualaba la posibilidad de cualquier ciudadano para desempeñar una función pública.

Entre los cargos que podían desempeñar estaba la de ser generales, miembros del Consejo de los Quinientos, o bien estar integrados en los tribunales. El caso de los generales era muy especial, pues se escogían de entre las diez unidades de gobierno locales a diez ciudadanos por elección directa, y podía –caso exclusivo - haber reelección. Éstos ejercían una gran influencia en todos los demás puestos del gobierno ateniense. Ser general era el puesto político de mayor trascendencia en Atenas.

El Consejo de los Quinientos era el comité ejecutivo y directivo de la Asamblea; aunque así se llamaba, era conformado con un número menor porque quinientos ciudadanos hacía inmanejable la tramitación de asuntos gubernamentales; se reducía su número mediante la rotación en los cargos. Cada

una de las diez tribus en las que estaban divididos los atenienses, daba cincuenta de los miembros del consejo, aunque sólo le correspondía a cada una de las tribus actuar en una décima parte del plazo anual del ejercicio del cargo. "Este comité de cincuenta, junto con un consejero por cada una de las nueve tribus a las que no tocaba en aquel momento pertenecer a él, tenía el control real y tramitaba los asuntos en nombre de todo el Consejo. Se escogía por sorteo entre los cincuenta un presidente para cada día, a ningún ateniense podría corresponderle este honor más de un día en toda su vida".¹²⁵ Las funciones de la Asamblea y del Consejo se correspondían entre sí. El Consejo presentaba los asuntos y la asamblea decidía al respecto.

Los miembros de los tribunales atenienses eran nombrados por los *demos*, a partir de los cuales se establecía una lista de seis mil ciudadanos cada año, a los que se les designaba por sorteo a los distintos tribunales y casos. El requisito básico para estar en esta lista, era que cumplieran la edad de treinta años. El tribunal central nunca contó con menos de 201 miembros, por lo general estaba constituido por más de 501 miembros. Los magistrados que se encontraban en los tribunales, se veían ante la obligación de presentar un examen de capacidad para desempeñar el cargo, además de que al finalizar su período, podían ser citados a una revisión de todos los actos realizados por ellos. Las decisiones de estos tribunales eran inapelables y no se restringían sólo a juzgar a los individuos, sino que podían hacer juicio de las leyes. Es interesante hacer notar que cualquier ciudadano podía presentar alguna queja o inconformidad sobre las leyes, y por este motivo la entrada en vigor de éstas se suspendía hasta que el tribunal tomaba una decisión al respecto; con esta posibilidad y con la facultad que tenían los atenienses de proponer distintas modificaciones o adecuaciones legislativas mediante el Comité de los Quinientos y aprobarlas bajo discusión por la asamblea, se puede señalar el origen en los "hechos" de lo que conocemos actualmente como "referéndum". Para ellos, no era problema la capacidad personal de los ciudadanos para participar en política, porque los atenienses consideraban que todos los ciudadanos tenían esa facultad. Según la filosofía

¹²⁵ *Ibidem.*, p. 35

ateniense, Zeus previniendo la lucha de los hombres contra los hombres, otorga a los individuos a través de Herbes el arte político, colocando en el corazón de cada uno (no en el espíritu de tal o cual) el poder y la justicia.

Además, los atenienses tenían las facultad de debatir entre ellos para hacer las modificaciones necesarias a su forma de gobierno; a diferencia de otras sociedades, aquí la forma de gobierno fue definida por sus propios ciudadanos. Bajo esta práctica encontramos los primeros indicios de lo que hemos de llamar “plebiscito”.

Todos los mecanismos políticos que se instituyeron en Atenas permitían que cualquier ciudadano pudieran participar en los asuntos públicos y tenían como finalidad que ningún ciudadano o grupo político pudiera centrar en su persona o figura todo el poder público. La rotación en los cargos públicos, la designación de los magistrados por sorteo y la ampliación de los cuerpos gobernantes hasta el extremo de hacer difícil su funcionamiento, eran instituciones destinadas a dar participación en el gobierno a más ciudadanos. Estos instrumentos y procedimientos políticos estaban sustentados en una Constitución. “La palabra *politeia* en griego, es a la vez más amplia y más restringida que nuestra palabra ‘Constitución’. Designaba simplemente el régimen y también el conjunto de la legislación que rige la *polis*”.¹²⁶

Aristóteles sostenía que existía una relación intrínseca entre la Ciudad, la Constitución y el Estado. Para él, la ciudad no era otra cosa que la Constitución, la cual, a su vez era el origen del Estado. Para él, la mejor forma de gobierno era aquella en donde se ejerciera la administración en beneficio de los gobernados y daba un lugar prioritario a la clase media, pues sostenía que ésta estabilizaba las acciones del Estado; el buen gobierno debería proteger al pobre de la opresión, al rico de la confiscalización y a la clase media para que gobierne lo mejor posible. Esta concepción es muy diferente a lo que argumentaba Platón, el cual concluye que el gobierno más estable debería ser una aristocracia agraria constituida por 5, 040 habitantes (1X 2 X 3 X 4 X 5 X 6 X 7); en este mismo número de habitantes debería dividirse la tierra en lotes que se transmitirían por

¹²⁶ Jean Touchard, *Op. Cit.*, p. 32

herencia, pero que no podían dividirse o enajenarse. “El producto de la tierra debe consumirse en común en mesa pública. En consecuencia, se iguala la propiedad de la tierra. El cultivo de la tierra debe estar a cargo de los esclavos – acaso fuese ‘siervos’ la palabra que mejor describiera su situación - que pagan un canon en forma de una parte del producto.”¹²⁷ Independientemente de que distintos filósofos griegos, incluidos Aristóteles y Platón, plantearon diferentes propuestas para mejorar su sistema político, los griegos siguieron manteniendo un tipo de gobierno distinto a todos aquellos que prevalecían en esa época; y no sólo eso, se adelantaron a formas gubernamentales que en la actualidad la mayoría de las naciones quisieran alcanzar.

1.1.1 El ocaso de la ciudad griega.

La civilización griega perfeccionó muchos mecanismos de participación política, pero su esquema de gobierno no influyó para que alguna otra sociedad en esa época igualara su modelo de administración político-gubernamental; por el contrario, para el siglo II, Grecia la que se ve obligada a abandonar su forma política democrática. En el año 323 antes de Cristo se transforma por completo el sistema de dominación de la cuenca oriental del Mediterráneo. En estos territorios, ahora al menos, sumariamente unificados, la Ciudad Griega va a decaer en adelante como forma política. En oriente predominan las monarquías; "en Grecia continental la ciudad vivirá, antes de desaparecer en el siglo II, una existencia incierta, con una autonomía lo más frecuentemente artificial. Sobrevivirá ciertamente, como mecanismo municipal y, en cierto sentido, tenderá incluso a expandirse por el Oriente helenizado. Pero no es ya aquel organismo vivo y exclusivo que movilizaba dentro de una autonomía fecunda, las fuerzas materiales y espirituales de los ciudadanos".¹²⁸

La política externa llevada a cabo por Grecia fue el fracaso que invalidó el futuro de su desarrollo político. Su falta de capacidad para relacionarse con el

¹²⁷ George Sabine, *Op. Cit.*, p. 85

¹²⁸ Jean Touchard, *Op. Cit.* p.53

exterior no sólo se da como país, sino entre todas aquellas confederaciones (a mediados del siglo IV el país era identificado a partir de éstas como forma de gobierno) que lo componían a tal grado que éstas no lograron conformar estados permanentes y estables. De hecho, distintos oradores al inicio del siglo IV habían exhortado para que Grecia se uniera con los bárbaros, tanto de Oriente como de Occidente. “Isócrates había defendido la unidad y vivió lo bastante para ver en Filipo de Macedonia el hombre a quien creía que el destino había encomendado la realización de esa tarea. Sin embargo, el tratado de Antálcidas (387-6) había establecido la soberanía de Persia sobre el mundo griego en materia de guerra y paz, y el poder persa perduró hasta que pasó a manos de Filipo con la formación de la liga de Corinto. Dos siglos más tarde el control de Grecia pasó al poder creciente de Roma”.¹²⁹ Filipo, en el año 338, formó en Corinto la liga panhelénica, pero las confederaciones griegas no tuvieron la capacidad de construir un verdadero gobierno federal. El poder de Filipo disminuyó la fuerza que tenía Alejandro sobre sus súbditos griegos, los cuales gozaban de espacios importantes de libertad en donde la llamada ciudad- estado se desarrolló con una amplia y absoluta participación de los ciudadanos.

Además del fracaso de las relaciones externas del mundo griego, éste no gozaba con un capital económico fuerte y estable que pudiera respaldarlo internamente; la diferencia entre las clases pobres y ricas no disminuyó en relación con los avances de las prácticas políticas entre los ciudadanos; en todo caso, se agudizó. El modelo político no pudo salvar a Grecia de una mala economía, ni de unas pésimas relaciones exteriores; de hecho, entre más se avanzaba hacia el perfeccionamiento de los métodos democráticos, más decaía la economía porque los ciudadanos al involucrarse de tiempo completo en política descuidaban las actividades económicas productivas. El modelo político-democrático floreció en detrimento de la economía griega. “ La trama inextricable de la política exterior e interior tiene un admirable ejemplo en los tratados hechos entre Alejandro y las ciudades de la liga de Corinto. Además de la dirección de los asuntos exteriores, Macedonia y la liga tenían la

¹²⁹ George Sabine, *Op. Cit.*, p.119

responsabilidad de reprimir en las ciudades de la liga todo movimiento en pro de la abolición de las deudas, la redistribución de la tierra, la confiscación de la propiedad o la liberación de los esclavos. Los tratados constitutivos de algunas ligas posteriores incluían disposiciones semejantes”.¹³⁰ Quince años después de la muerte de Alejandro, la ciudad de Grecia va a decaer como forma política.

En Grecia se desplaza la autoridad que tenía la ley – único soberano de la Ciudad helénica clásica –hacia la figura del rey helenístico: el rey “absorbe” de alguna manera su predecesora y se convierte en “ley encarnada”, aquí el monarca se benefició de los mismos sentimientos absolutos que ligaban al ciudadano con su Ciudad.¹³¹ La civilización griega influyó posteriormente en otras sociedades como la romana, y en algunas sociedades contemporáneas que han querido imitar su modelo de participación política con la puesta en práctica de instrumentos como el plebiscito, el referéndum, la consulta pública, etc.

1.1. 2 La República romana y el origen del plebiscito

Roma adquirió un lugar predominante en el mundo, ya que se convirtió en la Ciudad Universal por las sociedades a las cuales llegó a dominar; de entre estas, Grecia fue particularmente importante. Grecia fue dominada y se vio forzada a cambiar su forma de gobierno por los romanos; sin embargo, éstos fueron influidos por la cultura griega de una manera determinante en todos los campos, pero sobre todo en el jurídico; quizás por esto el derecho romano acabó por ser una de las más grandes fuerzas intelectuales de la historia de la civilización europea, que ha estado presente hasta la edad moderna. La civilización griega cautivó a sus vencedores, aunque al mismo tiempo se generó entre los romanos una oposición importante que impidió que esta influencia triunfara de manera abierta; “...el pensamiento griego es quien unificará el dividido pensamiento romano, dando al imperio su ideología”. Posteriormente esto cambiaría, ya que tras la anarquía militar del siglo III, el Imperio evolucionó

¹³⁰ *Ibidem.*, p. 120

¹³¹ Jean Touchard, *Op. Cit.*, p. 56

cada vez más hacia la monarquía oriental. “Busca, entonces, su ideología en filosofías más inclinadas a la idea de jerarquía y a colorear la política de religiosidad; neopitagorismo y neoplatonismo. El cristianismo, una vez reconocido, se unirá o subsistirá, sin gran dificultad a estas filosofías convertidas en oficiales, pero que no han dejado obras sobresalientes”.¹³²

La ideología romana fue modificada paulatinamente al paso del tiempo, pero al iniciarse como la ciudad universal, su mayor influencia inicial se dio con el pensamiento griego. Sin embargo, también desde el principio como ciudad dominante, Roma tuvo un punto de controversia fundamental con la civilización griega, y es que el derecho romano sobre el cual descansaban la mayor parte de las reflexiones de los romanos tuvo que enfrentar un problema que los griegos no contemplaban siquiera como tal: la esclavitud. La expresión *ius gentium* (propia de los juristas romanos) e *ius civile* (que proviene de la filosofía griega), señalan el punto de controversia entre ambas sociedades. Para los romanos, los hombres nacen libre e iguales, pero se permite la esclavitud con arreglo al *ius gentium*; mientras que, para los griegos, es natural la existencia de hombres dominados y dominantes, y éstos últimos son los que pueden construir el *ius civile*. En cualquier caso, las amplias reflexiones de los filósofos griegos en torno a estos asuntos dio una plataforma ideológica importante a partir de la cual los romanos pudieron decidir sobre cómo gobernar a las ciudades dominadas.

Finalmente, los romanos acabaron por aceptar la existencia real de toda aquella parte de la población que los griegos vetaban de la participación política; en Roma, se logra romper con el derecho exclusivo del ciudadano y se amplía esta concepción a todos los individuos como parte del derecho natural de los mismos; y es por ello que la concepción de pueblo adquiere un papel fundamental dentro de las acciones de los gobernantes, aunque éstos no sean constituidos de manera democrática.

A pesar de que los romanos fueron más abiertos en cuanto a su concepción de ciudadanía, ésta siempre estuvo acotada a la participación política de los hombres. Las mujeres no tuvieron oportunidad de gozar de los derechos

¹³² *Ibidem.*, p. 75

que establecía la ciudadanía romana. De acuerdo con Indro Montanelli, cuando las romanas querían dar a conocer su opinión con respecto a una política pública, lo tenían que hacer de manera conjunta y anónima. Por ejemplo en el año 195, después de la primera guerra púnica de Roma, las romanas, formando cortejo se dirigieron al Foro y pidieron al Parlamento que abrogará la Ley Oppia, que prohibía a las mujeres los adornos de oro, los vestidos coloreados y el uso de vehículos. Esta es la primera vez en la historia de Roma, que las mujeres eran protagonistas de algo, que tomaban la iniciativa política y que en suma, afirmaban sus derechos. “Durante cinco siglos y medio, o sea desde el día en que fue fundada, la historia de Roma había sido una historia de hombres, en las que las mujeres actuaron, en masa y anónimamente, de coro”. “La vida pública era solamente masculina. Las mujeres no contaban más que en la vida privada, es decir, en el ámbito familiar de la casa, donde su influencia quedaba circunscrita exclusivamente a sus funciones de madre, de esposa o de hermana de los hombres”.¹³³

En Roma el derecho se constituye como una garantía de la tribu o el pueblo al que la autoridad gobierna, y desde aquí se logra cimentar la concepción de que éste pertenece esencialmente al pueblo o al grupo. “...el derecho podía surgir por la decisión de una asamblea popular (*leges*), por el voto de alguna parte autorizada del pueblo, tal como los *concilia plebis* (plebiscita), por decreto del senado (*senatus consulta*), por decreto del emperador (constituciones) o por edicto de un magistrado autorizado de emitirlo (es decir, dotado de *imperium*). Pero en todos los casos la fuente tiene que ser autorizada y en último término todas las formas del derecho arrancan de la actividad jurídica inherente a un pueblo políticamente organizado. En cierto sentido, todo órgano de gobierno establecido representa al pueblo en algún grado y en alguna capacidad, pero ello no implica, evidentemente que la representación tenga nada que ver con la votación y menos aún que el voto sea un derecho inherente a toda persona. El

¹³³ Indro Montanelli. *Historia de Roma*, Plaza Janes, 1999, p. 159

`pueblo` es una entidad totalmente distinta de las personas incluidas en él en cualquier momento determinado”.¹³⁴

En los tres tipos de regímenes que se dan en Roma, persiste el problema de la aceptación del pueblo como un eje central e influyente para la toma de decisiones de las autoridades. La historia de Roma, atendiendo a sus gobiernos, se divide en tres periodos: a) la monarquía (Roma se desarrolla bajo la supervisión de los etruscos); b) la República (fase de unificación política de Italia por Roma; y, 3) el Imperio (que caracteriza el dominio universal de Roma).

El primer tipo de gobierno, caracterizado por una monarquía (bajo la cual se ampararon siete reyes) estaba bajo el dominio de los etruscos; aquí, el rey era electivo y reunía la dignidad de juez, de general en jefe y del gran sacerdote de la comunidad; elegía dentro de los patricios - jefes de las genes, y unidad organizacional bajo la cual estaban divididos los romanos, los cuales se agrupaban en curias - una asamblea de 300 ancianos, *Senatus*, que constituían un consejo permanente. Los curias eran quienes elegían al rey. De todos los reyes, el que más influyó y cimentó las bases para que pudiera ser cambiada la forma de gobierno fue Servio Tulio (antepenúltimo rey de los siete), quien dividió al pueblo romano en cuatro tribus locales atendiendo al lugar de su residencia dentro de la ciudad. Tarquino el *soberbio* fue el último rey de Roma, ya que las tribus romanas encabezadas por su consejo de ancianos lograron derribar la monarquía; con esto se abandona la dependencia directa que Roma tenía de los etruscos, y se pone en manos de los patricios toda la autoridad gubernamental; el Senado era la autoridad máxima de Roma y de este órgano de gobierno se elegían a dos magistrados llamados *cónsules* que desarrollaban las actividades que anteriormente el rey desempeñaba en la administración de los asuntos públicos. Éstos dos elegía a su vez, a dos *cuestores*, que eran secretarios hacendistas. Por cuestiones de guerra, se dispuso de la figura del *dictador*, quien era nombrado en substitución de los *cónsules*, en casos de sumo peligro para el pueblo romano. Este dictador era elegido de entre los patricios y su período de acción constaba de seis meses. Con el crecimiento rápido de Roma se fue

¹³⁴ George Sabine, *Op. Cit.*, p. 151

desarrollando una nueva clase, la de los plebeyos (la plebe), compuesta por todos aquellos que no eran descendientes de las antiguas *gens*. Los plebeyos carecían de todo derecho dentro de la organización administrativa romana, no obstante constituir un importante elemento económico de la ciudad, pues el comercio era controlado exclusivamente por ellos. En el año 494 fueron creados los tribunos de la plebe, encargados de representar y defender los intereses de su clase ante el Senado; eran elegidos por un año y ejercían su cargo por medio del derecho de veto y el de auxilio. Ellos consiguieron que las resoluciones de la asamblea de las tribus (*plebiscitos*) tuvieran fuerza de ley, que nadie fuera condenado a muerte por los cónsules sin formación de juicio y sobre todo, que las leyes se pusieran por escrito.¹³⁵ De esta manera se define al plebiscito como la ley que la plebe de Roma establecía separadamente de las clases superiores de la República, a propuesta de su tribuna. Por algún tiempo, obligaba solamente a los plebeyos y después fue obligada para todo el pueblo.¹³⁶

La plebe aumentó considerablemente su presencia en las instancias de decisión del gobierno romano. Así, junto a las *gens* y a todas aquellas clases que forman el cuerpo cívico, nace y se desarrolla una plebe, formada por poblaciones conquistadas, extranjeros emigrados o clientes emancipados del patricio. Al inicio la plebe estuvo fuera de la Ciudad y de la ley. “El hecho capital de la historia antigua de Roma es la incorporación de esa plebe a la Ciudad, lo que constituye la primera de las grandes medidas de integración y absorción que jalonan la evolución de Roma hacia su destino de Ciudad Universal. A partir del siglo V la abolición de la monarquía y los progresos de esas poblaciones, promovidas recientemente a la existencia política, dejan frente a frente a los dos protagonistas de la lucha que va a comenzar: plebe y patriciado.”¹³⁷

Por las presiones que ejecuta la plebe, ésta no sólo logra ser incluida dentro de la sociedad romana, sino también logra ocupar un lugar importante en la toma de decisiones. Así, esta plebe mediante sus tribunos logra que se encomienden a diez ciudadanos (*los decenviros*) la formación de un código que

¹³⁵ Indro Montanelli. *Op. Cit.*, pp. 64-70

¹³⁶ Brigitte Hintzen- Bolhen. *Arte y Arquitectura. Roma*. Könnemann, Alemania, s.f., p. 13 y 70-72.

se llamó *Ley de las XII tablas* (que se terminó en el año 450 a.C.) y que fue su garantía para tener una presencia importante en la ciudad romana. Ya anteriormente se había conseguido que los plebeyos pudieran casarse con los patricios, así como tener acceso al Consejo, aunque para que lograr esto tuvieron que aceptar la creación de dos nuevas magistraturas exclusivas de los patricios: la de *pretor* y la de *edil curul*, las cuales eran destinadas exclusivamente por los patricios. Estas dos, como las de *censor pontífice máximo* y *augur* fueron logradas también por los plebeyos en el año 300.¹³⁸

En la época del Imperio Roma sigue siendo democrática porque el emperador sigue representando al pueblo romano, y es aristocrática porque se mantiene en parte el poder del Senado. Sin embargo, la diferencia esencial recae en la justificación ideológica por la cual se mantiene el emperador, ya que para ellos la naturaleza impulsa a los hombres en darse un jefe, pero éste debe actuar en interés de sus súbditos y no en el suyo propio. Es tutor y no amo; representante del pueblo provisto de un poder divino, no un Dios. Debe ser ante todo el servidor e intérprete de las leyes. De este modo, el poder de participación directa del pueblo es delegado a su representante, el emperador. De los tres elementos tradicionales de la constitución que la identificaban como la triarquía, queda reducida a una diarquía porque el pueblo ya no tendría un poder directo de decisión ya que se delegaría a la autoridad legal del emperador. La filosofía de este período es el neoplatonismo (el cual tiene un lapso temporal muy corto de vigencia en Roma), el cual predica el respeto absoluto por la realeza que procede directamente por la divinidad y se ve cortado por una nueva doctrina que está dispuesta a intercambiar con el imperio un mutuo apoyo: el cristianismo.

¹³⁷ Jean Touchard, *Op. Cit.*, p.63

¹³⁸ Los censores tenían la misión de hacer cada cinco años el censo (lista de ciudadanos y bienes). Los pretores administraban justicia y poseían también atribuciones militares, aunque de menos importancia que

Pese a los cambios que la sociedad romana tiene no sólo en el plano filosófico, sino gubernamental y administrativo, la plebe logró constituirse como una clase social, que imprimió en la sociedad romana un nuevo estilo de gobierno y que logró rescatar de la ideología griega, el valor de la participación política en la toma de decisiones.

de los cónsules. Los ediles debían inspeccionar calles y mercados. Los cargos de *pontífice máximo* y *augur* eran de carácter religioso.

1.1.3 Rousseau y el origen del referéndum.

Como pensador del período de la ilustración Jean Jacques Rousseau, siempre se diferenció de los filósofos de su época. Esta distinción estuvo marcada en gran parte por la gran influencia que Rousseau tuvo de la sociedad griega y en especial de las ideas políticas de Platón. Él retomó nuevamente el papel del ciudadano y la concepción de la igualdad, entendida como la facultad que todos los individuos tienen para participar en política; sostuvo que son las gentes comunes las que componen la especie humana; “lo que no es el pueblo apenas merece ser tomado en cuenta. El hombre es el mismo en todos los rasgos de la escala social y siendo así los rangos más numerosos merecen mayor respeto.”¹³⁹

Rousseau compartió muchas de las reflexiones hechas por Platón; para él, la sujeción política era esencialmente ética y sólo de modo secundario era un problema de derecho y poder (a diferencia de lo que sostenían los romanos). La sociedad era el principal instrumento de moralización y por lo tanto la moral era su valor más distinguido. Según él la capacidad que tienen los hombres de comercializar, calcular intereses, mantener ideas de propiedad y comunicación se da por que han aprendido hacerlo a partir del desarrollo de su vida en la sociedad.

En esta sociedad, que se materializa en las ciudades, los individuos adquieren sus principales facultades mentales y morales, de aquí que la categoría fundamental no sea el hombre, sino el ciudadano. Por eso hay que enseñar a los hombres a vivir en sociedad, y para ello los gobiernos deben dar la libertad necesaria bajo la ley, promover el bienestar material y eliminar las grandes desigualdades. Sobre todo, hay que educar a los individuos desde niños a considerar su individualidad únicamente en relación con el Estado.

El ciudadano, la ciudad y el Estado tienen una relación intrínseca, pues tanto la ciudad como el estado se constituyen a partir del ciudadano y ninguna

¹³⁹ George Sabine, *Op. Cit.*, p.440

representación puede ser permitida porque la voluntad general no puede ser remplazada bajo ningún criterio. La voluntad general representa el bien colectivo de la generalidad, que no es lo mismo que los intereses privados de los miembros. Esta soberanía pertenece sólo al pueblo como cuerpo y es diferente al gobierno porque éste es un mero órgano que tiene poderes delegados que se le pueden retirar o modificar y que tienen un período de vigencia establecido. El gobierno no puede poseer más que un papel subordinado frente al poder soberano del pueblo, que es a fin de cuentas quien puede establecer las leyes colectivamente, mientras el gobierno tan sólo es un grupo de hombres particulares que las ejecutan.

Bajo estos principios, para Rousseau la soberanía del pueblo no podía ser representada, y por lo tanto no concebía ninguna forma de gobierno representativa. De ahí que Rousseau establezca la teoría del referéndum como la manifestación perfecta de la voluntad general, ya que el pueblo al no tener la posibilidad de delegar su capacidad de decisión política y las autoridades al no poder aceptarla, será el único facultado para decidir sobre las leyes o actos administrativos que regirán su propia vida política. Para este filósofo de la ilustración, no debe haber otro tipo de gobierno que la democracia directa, en la que los ciudadanos están presentes en la asamblea comunal. El concepto de referéndum se relaciona con el concepto original de la “democracia pura”, ya que los legisladores no tendrían el derecho exclusivo de revisión de las leyes, sino sería una facultad de la población entera.¹⁴⁰

Las ideas de Rousseau encontraron grandes oponentes sobre todo en la medida en que las sociedades aumentaban su población, con lo cual era más difícil sostener la práctica de la participación política directa. A pesar de todos los límites de las propuestas teóricas de Rousseau, distintas naciones adquirieron la práctica del referéndum como un instrumento de democracia directa que permite la toma de decisiones gubernamentales; entre éstas destaca Suiza que en 1874 incorporó a su Constitución la obligatoriedad del Referéndum, y Estados Unidos,

¹⁴⁰ Juan Jacobo Rousseau, *El Contrato social*, Op. Cit., pp. 22-23 y 56-58.

que comenzó a aplicar este instrumento a partir de 1788. En estos países ésta práctica se hace llamar “referéndum plebiscitario”.

El referéndum en la práctica internacional ha asumido diferentes formas: obligatorio, facultativo, consultivo y decisorio. El referéndum obligatorio se implementa cuando la autoridad pretende utilizarlo para dar valor a sus resoluciones. Es facultativo cuando se establece como alternativa con otro medio de ratificación o si la convocatoria está condicionada a que un número de representados lo solicite. Es consultivo cuando se define como posibilidad para detectar la opinión de los representados sobre la conveniencia de tomar determinada resolución. Y es decisorio porque puede servir para ratificar o rectificar una decisión ya adoptada. De tal manera que el referéndum puede convertirse en un instrumento de ratificación, de aprobación o de decisión.¹⁴¹

El referéndum como práctica política es más utilizado que el plebiscito, pues la gama de posibilidades para que la ciudadanía pueda emitir su opinión es más amplia. Lo importante es que el referéndum antes de darse como una práctica real etiquetada bajo un concepto, se dio en los hechos, en Grecia, sin que tuviera un nombre propio, y posteriormente fue recuperado como un ideal teórico bajo el pensamiento político de Jean Jacques Rousseau; después fue utilizado alrededor del mundo como un instrumento que ha permitido conjuntar las características más importantes de los gobiernos representativos con instrumentos que fomentan la democracia directa.

¹⁴¹ Joseph F. Zimmerman, *El surgimiento del populismo*, Edit., Limusa, México, 1992, p. 47-72.

4. Algunas experiencias históricas

Después de las experiencias sobre participación política directa en la antigua Grecia y Roma, múltiples países en los cinco continentes del mundo han implementado consultas públicas como mecanismos a partir de los cuales pueden expresar sus preferencias políticas los ciudadanos. Estas consultas públicas han sido diferentes por los tipos de procedimientos que utilizan, por los ámbitos en los cuales son aplicados – éstos pueden ser locales o nacionales -, y por los objetivos que persiguen sus organizadores

A diferencia de lo que sucedía en civilizaciones pequeñas como la de Roma y Grecia, donde los ciudadanos se conocían y establecían relaciones muy próximas entre sí, en la actualidad por la manera en que se constituye la sociedad de masas esto es imposible, por lo cual se han transformado significativamente los mecanismos para conocer las preferencias políticas de los ciudadanos. De hecho, el desconocimiento que tienen distintos países de las preferencias de sus ciudadanos se debe en gran parte a que son países con un número poblacional amplio; sin embargo, algunos de ellos cuentan con grandes avances en sistemas de comunicación que ayudan a disminuir los efectos negativos de las grandes poblaciones y facilitan la incorporación de las consultas públicas como mecanismos para conocer estas preferencias.

La frecuencia con la que se realizan estas consultas varía de país en país de acuerdo con la aceptación jurídica y cultural de las mismas; además existen lugares en donde la aplicación puede ser nacional o local, por ejemplo en Suiza la aplicación es nacional mientras que en los Estados Unidos las consultas sólo tienen injerencia en algunas de sus localidades y no en el ámbito nacional.

Las consultas públicas se han llevado a cabo en distintos lugares del mundo, como en Grecia o Suiza desde que se originan como sociedades; sin embargo, en estas últimas décadas se ha incrementado su utilización de manera vertiginosa en todo el mundo. Desde 1978 hemos visto un constante aumento de las consultas públicas, al mismo tiempo que los estudios académicos sobre el

tema también han aumentado; la frecuencia con que se desarrollaban las consultas públicas en los 70's aumentó casi al doble en la década de los 80's y los 90's.¹⁴² Uno de los factores que influyó fue el desarrollo de nuevas tecnologías de comunicación que han logrado convencer a distintos teóricos y partidarios de que las formas de democracia directa pueden ser llevadas a cabo en las sociedades de masas. En estas últimas décadas el uso computacional ha permitido una gran potencia comunicativa. El argumento más pertinente que señala la posibilidad del crecimiento de estas consultas públicas ha sido la unión de la ingeniería computacional con el teléfono, televisor, radio e incluso con el correo; esta combinación construye la herramienta contemporánea que funde las cualidades de la comunicación y la computación y posibilita un mayor acercamiento entre los ciudadanos de un país. Hoy más que nunca se está en la posibilidad de organizar discusiones alrededor del conocimiento frente a la televisión o a la radio, o bien asistir a la presentación de charlas, conferencias o debates por video.

En los 90's las reflexiones que se han hecho en contra de las consultas públicas tienden a ser más débiles porque la participación directa en el debate y en la votación puede ser llevada a cabo por distintos medios electrónicos quienes no sólo reducen sino eliminan los costos de asociación.¹⁴³

Las consultas publicas han permitido dar una mayor legitimidad a las acciones emprendidas por los gobernantes. El plebiscito y el referéndum son considerados como virtudes de la democracia, por el hecho de que cualquier ciudadano puede decidir y participar en los asuntos públicos. Sin embargo, se ha probado – en algunas ocasiones – que estos instrumentos pueden ser utilizados por distintos gobernantes que persiguen centrar en su persona todo el poder estatal, como se verá adelante.

El incremento del referéndum y el plebiscito en los 80's y los 90's también se ha dado por la aceptación tanto de las autoridades como de los

¹⁴² David Butler y Austin Ranney, *Referendum around the world: the growing use of direct democracy*, American Enterprise Institute for Public Research, Washington, 1994, p.2. Traducida por la autora de esta investigación.

ciudadanos de la necesidad de combinar distintas modalidades en la forma en que participan y se organizan las sociedades políticamente. En las últimas décadas la aceptación universal de la democracia ha conducido a la búsqueda incesante de formas más "puras" o "directas" de participación política, las cuales se ubican en la forma ideal de la democracia. Esta petición de mayor participación, se ha relacionado obligadamente con la forma de la democracia que en los hechos ha triunfado, la democracia representativa. Se trata de combinar la necesidad de un mejor rol mayoritario y la preservación de los derechos de las minorías. Las consultas públicas son formas que se utilizan como un uso ocasional suplementario, pero nunca como un reemplazo total de las instituciones de la democracia representativa. Dentro de una escala en donde uno de los puntos extremos sitúa a la democracia directa (cuyo caso más representativo es la idealización ateniense) y el otro punto extremo se constituye con la democracia representativa (cuyo punto extremo sería el de Francia Federal), sólo Suiza se encontraría en medio de esta regla y se constituiría en el único país (seguido por los Estados Unidos) que transita verdaderamente entre la representación y la participación.

Alrededor del mundo las consultas públicas han adquirido diferentes formas, pero en esta investigación nos centraremos exclusivamente en la figura del plebiscito y el referéndum. Antes de iniciar este estudio es importante mencionar que distintos analistas, investigadores e incluso políticos han utilizado al referéndum y al plebiscito como sinónimos, por lo cual es difícil encontrar las líneas de diferencia; de esta manera, es importante tener presente el significado de los conceptos para poderlos distinguir por medio de ellos, y no por su nombre. El plebiscito lo entenderemos como aquel procedimiento que involucra los temas sobre los poderes de representación en las sociedades para la construcción de un tipo de gobierno o para el mantenimiento de ciertas autoridades. El

¹⁴³ Ian Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*, Blackwell Publisher Ltd, Cambridge, USA, 1996, p.28 . Traducida por la autora de esta investigación.

referéndum será el procedimiento bajo el cual alguna iniciativa legislativa puede llegar a los votantes para que éstos emitan una opinión sobre el tema.¹⁴⁴

De igual manera es necesario acotar que a diferencia del referéndum, en algunos lugares y para distintos analistas y políticos el plebiscito ha adquirido “*una mala fama*” porque ha sido utilizado con dolo por parte de ciertos gobernantes, quienes han pretendido mantener o incrementar el poder público en su persona. Sin embargo, pese a todos los recursos, tiempos y poder al que han recurrido estos gobernantes, - en algunas ocasiones - los resultados de estos plebiscitos se han revertido en su contra; ejemplos de esta situación los encontramos en Francia, Chile, Ghana y Turquía.

El referéndum no ha sido impactado por esta situación, debido a que los temas que aborda no pueden modificar en una sola decisión la forma de gobierno, a pesar de que el referéndum tiene una variedad muy amplia de asuntos importantes a los que puede dirigirse. Los mayores usos del referéndum pueden clasificarse en: constitucionales, porque pretenden modificar los entornos constitucionales de los gobiernos; territoriales, que tratan asuntos sobre fronteras, “en el mundo ha habido cerca de 100 referéndum que han sido conducidos por subordinación territorial que determina o confirma un status”.¹⁴⁵ Los usos morales, entre los que destaca el divorcio y el aborto, y otros usos que son fundamentales como los impuestos, subsidios a la comida, regulación del tráfico, etc.

Aunque la experiencia de las consultas populares es muy amplia en el ámbito mundial, en este estudio retomaremos solo cinco casos: Suiza, Estados Unidos, España, Paraguay y Chile. Suiza es importante para nuestro caso porque es la expresión más avanzada de la implementación de estos instrumentos; Estados Unidos, después de Suiza, es uno de los países que en el ámbito regional ha adoptado al plebiscito y al referéndum como parte de su vida política, además de ser uno de los países más poderosos mundialmente y la frontera más importante que tiene nuestro país. La influencia que España ha

¹⁴⁴ Estos conceptos deberán de tomarse en cuenta, cuando se revisen las notas bibliográficas o de referencia que no toman en consideración las diferencias prácticas o teóricas de ambas definiciones.

tenido sobre nuestro país ha sido muy importante, por lo cual su experiencia sobre la consulta pública es necesaria para este trabajo. Chile además de compartir el continente con México, representó una experiencia fundamental para el plebiscito en el ámbito internacional. Después de Estados Unidos, Uruguay es el país de América Latina que más experiencia tiene sobre consultas públicas y comparte una historia común continental por lo que es fundamental para esta investigación.

2.1 Suiza

Una distinción básica que tiene Suiza con todas las demás naciones del mundo, es que aquí se ha hecho frecuente la utilización de las consultas públicas en el ámbito local y nacional; ejemplo de ello es que para 1978, de los 500 referéndum registrados a nivel internacional, 297 se habían realizado exclusivamente en Suiza. Como en ningún otro país del mundo, la vida política de esta nación ha girado alrededor del plebiscito y referéndum; éste es “el lugar donde se da la existencia de todas las formas directas de la democracia”.¹⁴⁶

Contrario al argumento de distintos políticos y analistas de que la diversidad cultural, religiosa y política hace inviable la ejecución de las consultas públicas, en Suiza no ha sido un obstáculo e incluso se ha convertido en la mejor plataforma para el desarrollo de ciertos mecanismos de democracia directa. Estas prácticas son llevadas a cabo con una población aproximada de seis y medio millón de habitantes, con distintos líderes políticos y con una autoridad ejecutiva que se concentra en siete miembros del Consejo gubernamental (*Council*). La atención a la opinión pública en Suiza ha sido fundamental para llevar a cabo los distintos tipos de consultas públicas, los cuales han abarcado una gran gama de temáticas, pero sobre todo han sido fundamentales para la formación del estamento, y por lo tanto de su sistema político.

¹⁴⁵ David Butler, *Op. Cit.*, p.2

¹⁴⁶ Ian Budge, *Op. Cit.*, p.4

Desde fines de la Edad Media, algunos cantones de Suiza tomaban sus decisiones en Asambleas públicas; posteriormente entre 1830 y 1840 la mayoría de los cantones adoptó la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación de las Asambleas. Finalmente, la legislación suiza aceptó desde 1848 nacionalmente a las consultas públicas y fue fundamental para la construcción de su estado-nación, además de propiciar la unión entre cada una de las ciudades que componen este país. A partir de esta fecha, los cantones y las comunidades representativas de Suiza fueron agregándose a la práctica del referéndum y el plebiscito y “no es exageración cuando se dice que los ciudadanos suizos utilizaban más tiempo para la opinión pública en un año que los europeos en toda su vida. Sólo en California y uno que otro estado del Este de Norteamérica los votantes presentaron un volumen igual de referéndum. Los usos de la votación en América, sin embargo, concierne sólo materias subnacionales y operan a lo largo de la sombra de la política nacional, donde hay lugares donde el referéndum está ausente. Así de este modo, los suizos pueden justamente clamar que están más profundamente inmersos en la democracia directa, que otros ciudadanos en otras naciones.”¹⁴⁷

La implementación de estos instrumentos de democracia directa en las distintas regiones de Suiza se puede considerar como vieja, pues el primer voto directo de los suizos ocurrió en 1294; esta consulta ponía en discusión precisamente, la posibilidad de que los ciudadanos hombres pudieran votar. Con esta consulta se tomó la decisión de formar una Asamblea integrada con los hombres que podían votar, la cual podría estar encargada de tomar las decisiones más importantes de la comunidad. De esta forma se marcó una gran diferencia entre los regímenes de gobierno de Europa y Suiza; mientras en los primeros la forma adoptada era feudal o absolutista, en Suiza se desarrollaron los primeros principios básicos de la democracia.

¹⁴⁷ David Butler, *Op. Cit.*, p.99

De acuerdo con la historia política de los cantones y comunidades suizas, estos tenían la libertad de decidir sobre su vida política y sobre las relaciones políticas que mantenían con sus mismos connacionales, quienes no lograron su unificación sino hasta la década de los 40's del siglo XIX con el establecimiento del estado (*Ladsgemeinde*). Este aparato estatal se asentó en la montaña central de los cantones y se integró en una asamblea con menos de 1,000 ciudadanos de una población aproximada de cerca de 10,000 personas. A partir de esta década los contratos de unión de estas comunidades se han llevado a cabo el último domingo de abril o el primer sábado de mayo de cada año.

En la década de los 50's antes de adoptar un lenguaje nacional en Suiza quedó establecido formalmente el uso del referéndum. Para estos años, la densidad poblacional había cambiado de manera importante en relación con los primeros años en que se aceptaron las consultas públicas regionales, esto impidió mantener la práctica de participación directa, como la que se llevaba a cabo en el *Landsgemeinde*; pese a esta limitación, el nuevo procedimiento se basó en la aceptación de decisiones en donde tradicionalmente el pueblo ya se había pronunciado por ellas. En Suiza se siguió aceptando la democracia directa como el hilo conductor de las decisiones públicas, aunque el debate y las decisiones políticas se dividieron en tres lenguas diferentes que finalmente se constituyeron también en barreras geográficas.

La primera consulta de carácter nacional se dio en Suiza en 1802 con Napoleón quien utilizó este mecanismo para imponer su constitución y sometió a los suizos para que la aprobaran. Napoleón elaboró un procedimiento con elementos que inclinaban la decisión a su favor antes de llevarse a cabo. Después de esta experiencia, en 1830 se introdujo el referéndum legislativo (o facultativo) mediante el cual los ciudadanos podían modificar sus leyes a su petición. En 1847-48, Suiza emprendió una guerra que orilló a las autoridades a establecer las consultas públicas, como el referéndum y el plebiscito en el ámbito nacional; la Constitución de 1848 fue donde se asentó la forma del referéndum constitucional. Con la Carta Magna de 1874, el referéndum legislativo opcional también fue introducido; y en 1891 se adoptó la iniciativa constitucional para

revisiones parciales de esta misma Constitución. El referéndum opcional fue introducido en 1921.¹⁴⁸

La importancia de las consultas públicas en Suiza es similar a la que tienen las llamadas *políticas consocionales*. Desde la introducción de la "formula mágica" en 1959, los siete escaños del Consejo Federal pueden ser distribuidos por un continuo de 2:2:2:1, escaños distribuidos en los 4 partidos grandes: los radicales(FDP), los demócratas cristianos (CVP), los Socialdemócratas (FDP), y el Partido de los suizos agraristas (SVP). De estos partidos, los radicales desde 1848 han sido el partido hegemónico.

En Suiza los resultados de las consultas públicas son soberanas y pueden llegar a modificar, aprobar, derogar o adicionar a las leyes (nuevas o viejas). Un referéndum o plebiscito sólo puede ser sustituido con la aprobación de otro, y los ciudadanos tienen un mínimo de 90 días para solicitarlos.

Esta nación ha tenido distintos tipos de consulta pública: referéndum constitucional o plebiscito, iniciativa constitucional, iniciativa opcional, referéndum facultativo en la legislación y referéndum opcional sobre tratados. En su historia, sólo dos veces se ha convocado a una revisión completa de la Constitución (1872 y 1874).

Las modificaciones constitucionales requieren de una doble mayoría para que se gane la petición de la consulta. Esta doble mayoría se conforma con ambas mayorías (la de la votación nacional y la mayoría de los votos en por los menos la mitad de los 23 cantones suizos). Esta doble mayoría fue aceptada en 1848 para apoyar las decisiones de los cantones menos poblados. En el caso de los seis referéndum obligatorios que se han llevado a cabo en este país, la votación se ha dividido en el sí que se ha dado en el ámbito nacional y en el no que se ha dado en los cantones; esos referéndum – 1866, 1955, 1970, 1973, 1975 y 1983-, han versado sobre las disposiciones legales correspondientes para la creación de nuevos cuerpos estatales.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 100

La iniciativa popular se activa en Suiza cuando es solicitada por lo menos por seis ciudadanos suizos, quienes tienen 1 año y medio para recoger 100,000 firmas de ciudadanos que apoyan su proyecto. La iniciativa goza con la facultad de revisar total o parcialmente a la Constitución; aunque esto sólo se ha dado dos veces (en 1935 y en 1980) y ambos fracasaron. Para el caso de la iniciativa constitucional (no popular), se requería hasta antes de 1987 de 500,000 firmas; ante la legislatura se presenta un borrador y posteriormente se solicita la doble mayoría y se procede a elaborar la iniciativa tomando en consideración las opiniones de la gente; antes de que sea votada, el gobierno podría aprobar o rechazar la recomendación de la consulta. Hasta antes de 1987, los ciudadanos podían elegir entre la iniciativa original y la iniciativa que proponía el gobierno que se hacía sobre la base de la propuesta de los convocantes de la consulta pública. Es en 1987 cuando los electores tienen la posibilidad de elegir ambas opciones.

Un referéndum puede ser convocado hasta con 90 días con anticipación, después de la publicación de las leyes y se requiere de 50,000 firmas o la aprobación de ocho Cantones que apoyen la propuesta; esta consulta puede efectuarse después de nueve meses de presentada la propuesta. Pasada esta prueba, el gobierno mediante la Asamblea Federal tiene la posibilidad de etiquetar cada propuesta con el lema de *urgente* antes de ser enviada a ambas cámaras; así también la Asamblea puede adoptar decretos inconstitucionales, que pueden durar más de un año hasta que los resultados del referéndum hayan sido aprobados por la doble mayoría.

El referéndum opcional se da cuando ciertas ciudades asumen por sus costumbres y tradiciones una posición de neutralidad frente a dificultades que pueden alterar algunas de sus cláusulas constitucionales. El gobierno decide si se requiere la doble mayoría y los cantones son quienes aprueban la medida por medio de la mayoría de sus miembros. Para la consulta sobre tratados, se requiere por lo menos la participación de 50,000 votantes y se aprueban con la simple mayoría popular. Un ejemplo de este tipo de consulta se dio en 1992 cuando Suiza tuvo la pretensión de unirse a la Fundación Monetaria Internacional

y al Banco Mundial; esta decisión no prosperó como consulta pública, aunque posteriormente el gobierno utilizó la intermediación de algunos miembros de la Asociación del Tratado Libre de Europa para unirse a la Comunidad Económica Europea.¹⁴⁹

Por otra parte, en este país el referéndum ha tenido menos oponentes y críticas que el plebiscito; los opositores de este último señalan que es un instrumento que provoca retrasos legislativos, y que le proporciona un arma efectiva a los oponentes del gobierno; contrarios al plebiscito, señalan que hay una ausencia importante de iniciativas propuestas por los legisladores en el ámbito nacional porque se ha dado un desplazamiento de esta capacidad hacia la población. A pesar de esto, en Suiza el parlamento ha conservado una gran gama de actividades tradicionales, como la organización del debate y el conjunto de alternativas políticas que pueden ser votados por los ciudadanos; aún así el legislativo se ha visto aletargado y en algunos casos rebasado por propuestas en donde los ciudadanos han tomado la delantera.¹⁵⁰

En Suiza como en otros países del mundo, el costo para llevar a cabo un referéndum, un plebiscito o una iniciativa ha subido considerablemente; de entre estos tres instrumentos, la iniciativa es la que más dinero utiliza. En 1960 el precio de una campaña típica era aproximadamente de 30,000 francos, mientras que actualmente varía de entre 500,000 y a 1 millón de francos. En 1989 se gastaron aproximadamente 4 millones de francos en una iniciativa para abolir las armas; y en 1988, más de veinte millones en la iniciativa para prohibir la real especulación estatal. Esto es diferente en el caso del referéndum, que aunque tiene un financiamiento confidencial no requiere de una gran cantidad de dinero.

Antes de solicitar el referéndum en Suiza las leyes pueden ser modificadas por la vía de la petición; de esta manera sólo algunas leyes son realmente cuestionadas y pueden ser sometidas al proceso de consulta pública. Esta situación ha ocasionado que en las últimas décadas haya aumentado la

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 105

¹⁵⁰ Ian Budge, *Op. Cit.*, p.36

participación de los legisladores; también ha servido como mecanismo para que distintos grupos políticos desde el parlamento puedan disminuir el poder del gobierno federal.¹⁵¹

El parlamentarismo se ha visto fortalecido en Suiza al igual que los partidos políticos, pese a que éstos tuvieron que resistir al embate de todas aquellas propuestas que surgían de la población; es decir, la capacidad de propuesta de los partidos quedó limitada – al igual que con el parlamento – por la destreza que desarrolló la sociedad para demandar lo que necesitaba. Los partidos incluso asociándose en alianzas se vieron rebasados; fue el referéndum el instrumento que ofreció a los votantes la oportunidad de disentir frente a las posiciones de los distintos partidos. Otro de los elementos que han debilitado a los partidos son las fricciones que tienen ellos entre sí y que reflejan una gran polémica entre las élites políticas. Paradójicamente, esta situación lejos de representar un desgaste para los partidos los fortaleció. En Suiza el referéndum sirvió como un mecanismo para el desarrollo de los partidos políticos porque se vieron obligados a ser más atractivos; aquí, la democracia directa y representativa no tienen un agudo contraste, ya que ambas son operadas por una política de partidos; el sistema representativo está controlado por el partido dominante en el ámbito federal y las consultas públicas también pueden ser promovidas por los partidos políticos.¹⁵²

Suiza puede definirse como el lugar que ha encontrado la fórmula ideal para llevar a la práctica tanto el sistema representativo como un importante nivel de participación política directa; sin embargo, también aquí se han podido comprobar los límites de una sociedad que constantemente recibe llamados para participar en política. En 1987-1989 se dio un promedio de participación del 48.2%, con un significativo rebote, ya que para fines de la década de los 80's el

¹⁵¹ Es una ventaja que tiene Suiza sobre otras formas de referéndum que son utilizados en otras partes del mundo; por ejemplo en Italia a pesar de que cualquier legislador (igual que Suiza) puede proponer ciertas consultas públicas, éstas se restringen exclusivamente a la forma de referéndum abrogativo, el cual sólo tiene un rol negativo que no puede proponer alguna medida legislativa. Con este tipo de consultas no se propone, sólo se suprime. Paradójicamente a esta restricción en Italia, las consultas públicas han sido utilizadas de una manera recurrente, en número muy cercano a las que se han llevado a cabo en Suiza.

¹⁵² Ian Budge, *Op. Cit.*, p.51

promedió descendió a 40.3%, sólo más bajo que en 1970, en donde el promedio fue de 42.2%. Sin embargo, la votación volvió a subir para los inicios de los 90's, ya que en los primeros cuatro años de esta década, el promedio de participación fue de 45.1%¹⁵³ El declive más importante en la participación ciudadana se dio en la década de los 40's, 50's y 60's; y los niveles de participación se condicionaron al tipo de tema que se trataba en el referéndum o plebiscito. Las causas de este declive son multicausales: van desde la idea de que la sociedad suiza se encontraba hastiada por los mecanismos de participación política directa, hasta la idea de que la incorporación de las mujer en la década de los 70's tuvo un impacto importante dos décadas después en la toma de decisión por la vía del plebiscito o del referéndum. Las mujeres se incorporaron jurídicamente como votantes en el primer año de la década de los 70's, aunque en algunas villas la incorporación se dio un año antes, en 1969¹⁵⁴; sin embargo, el proceso de aceptación de este derecho fue asimilado paulatinamente por ellas, quienes después de dos décadas es cuando se incorporan plenamente a la vida electoral. Esto se puede constatar porque precisamente en la década de los 70's y 80's bajaron los porcentajes de participación, y en los 90's la participación volvió a ascender. Los altos niveles de apatía o abstencionismo pueden no reflejar un desgaste de la participación, sino más bien una recomposición y reencuentro con nuevos puntos de interés de la opinión pública.

En Suiza a partir de la mitad de los 70's también creció el número de iniciativas presentadas por los ciudadanos y los legisladores. Este incremento comenzó en 1969, año en que se presentaron tres iniciativas; de 1969-1974 se elevó la cantidad a ocho. Este aumento de iniciativas y una mayor participación política de los ciudadanos demostró un cambio importante en su cultura política. Este cambio se vio influido por el llamado *post-materialismo* en Europa: se modificó su percepción del sistema político, también las preocupaciones sobre asuntos de la salud y el mantenimiento de la calidad de vida, e incluso se crearon grupos de apoyo a iniciativas de corte ambientalista; este tema se consideró

¹⁵³ David Bluter, *Op. Cit.*, p. 135

como el más importante de la agenda política en Suiza durante los primeros años de los 80's.¹⁵⁵ El Partido verde uso iniciativas con las cuales se introdujó a sí mismo y causó interés entre el electorado.

Es precisamente en la década de los 80's cuando se comienza un nuevo tipo de representación por la vía de *comites*; los cuales están en posibilidad de influir sobre las instituciones representativas. Actualmente estos comités han logrado ocupar un espacio en el Consejo Nacional suizo, por ejemplo, en 1981 un estudio de este mismo organismo reveló que 84 de los 200 miembros fueron promovidos por el comité de una de las iniciativas que se dieron en ese año. De esta manera los comités se presentaron como una alternativa nueva dentro de un escenario político en donde los partidos políticos y el parlamento fueron desplazados como los principales promotores de las propuestas sociales. Ha sido el referéndum, el plebiscito y la iniciativa los mayores oponentes de los partidos y el parlamento; éstos han representado un escape para el estancamiento de asuntos que deben ser puestos a consenso; "irónicamente, la búsqueda por la mayoría del referéndum puede hacer que se fomente mucho más la política del consenso".¹⁵⁶

¹⁵⁴ John Friedl, *Kippel A changing village in the alps*, Edit. Holt, Rinehart and Winston, Inc, USA, 1974, p.21. (130p) La traducción la realizó la autora de este trabajo.

¹⁵⁵ No sólo Suiza experimentó un cambio sobre las temáticas planteadas; en esta época, otros países también incorporaron nuevos temas, por ejemplo en Irlanda el tema del aborto pudo llegar a formar un grupo extraparlamentario: pro-vida, que después desplazó su fuerza y sus ideas por todo el mundo. Pro-vida, es uno de los primeros casos de las organizaciones no gubernamentales, que tienen su origen precisamente en la oportunidad de distintos grupos de manifestar autónomamente sus preferencias.

4.1 Estados Unidos

La formación y el desarrollo del gobierno en los Estados Unidos ha estado cimentado en el establecimiento de fórmulas democráticas; la democracia representativa ha tenido un papel fundamental que no ha podido ser sustituido por algunos de los instrumentos de la democracia de tipo directo. Así, aunque se le reconoce como una de las sociedades más avanzadas democráticamente en el ámbito internacional, no ha incorporado en el ámbito nacional el plebiscito o el referéndum.

Sin embargo, en un número importante de estados se ha fomentado el establecimiento de ciertos mecanismos de consulta pública y de hecho, 40 de los estados de la federación utilizan una u otra forma de democracia directa; estos procedimientos de participación política directa se han utilizado con el objetivo de conocer las preferencias de los ciudadanos. La legislación de los estados que permiten el referéndum, el plebiscito, la iniciativa, etc., han autorizado que éstos sean convocados por cuerpos no oficiales.¹⁵⁷ Aunque las consultas públicas en este país se han dado en toda su historia, existen dos registros que marcan el inicio de estas prácticas. El primero hace referencia a una asamblea de tipo directo, en donde los ciudadanos efectivamente se reunían en una asamblea para decidir sobre los asuntos de gobierno; la forma “más antigua y directa de participación ciudadana se observa en muchos poblados de Nueva Inglaterra, donde los votantes asisten a asambleas populares y toman decisiones directamente sobre todos los asuntos locales”.¹⁵⁸ El segundo hace referencia a la consulta pública directa en convivencia con formas de representación política; esta experiencia “se remota al inicio de su vida política independiente. En 1778, el estado de Massachussets sometió su primera Constitución a la aprobación de los votantes. Connecticut, New Hampshire y Rhode Island siguieron el mismo

¹⁵⁶ David Bluter, *Op. Cit.*, p. 151

¹⁵⁷ Ian Budge, *Op. Cit.*, p.86

camino”.¹⁵⁹ Siguieron a partir de aquí múltiples casos, de tal forma que para las dos primeras décadas del siglo veinte más del 80% de los estados habían permitido alguna forma de referéndum o iniciativa. Sin embargo, actualmente no en todos los estados se han integrado constitucionalmente como mecanismos que fomentan el desarrollo de la democracia. Sólo cinco estados adoptaron estos procedimientos en su legislación en 1918; posteriormente a lo largo del tiempo se fueron incorporado otros estados, entre los que resalta Mississippi. La disposición para que la democracia directa pudiera ser utilizada en todo el país se dio desde 1912, cuando un tribunal en Oregón declaró que la democracia directa era perfectamente constitucional. “Eso era aceptar sin cargo de conciencia la idea de que la democracia representativa, esencia misma del sistema federal aún sin estar claramente inscrita en la Constitución federal, podía ser completada si no hasta suplantada por la democracia directa en esos escalafones ‘superiores’ del sistema político norteamericano que son los estados. En resumidas cuentas, 40 estados practican esos métodos”.¹⁶⁰

Además del referéndum y el plebiscito, la iniciativa es un instrumento de la democracia directa que ha sido usado frecuentemente. Hay dos tipos: la iniciativa que permite que los ciudadanos puedan elaborar proyectos de leyes (esta es una modalidad de iniciativa estatutaria) o bien, la que permite que se desarrollen distintas enmiendas constitucionales (iniciativa constitucional). Si la propuesta de ley va directamente a las votaciones, el proceso es convocado por la iniciativa directa; por el contrario si los estados permiten que sea la legislatura quien revise y seleccione las propuestas de leyes, se le llama iniciativa indirecta. En sólo cinco estados no se permite que la legislatura enmiende las iniciativas estatutarias; por otro lado, la iniciativa directa es utilizada con mucha frecuencia porque elimina la necesidad de compromiso y proporciona un acceso inmediato a los votantes.¹⁶¹

¹⁵⁸ Joseph F. Zimmerman, *Op. Cit.*, p.19

¹⁵⁹ Jean Francois Prud’homme, *Op. Cit.*.

¹⁶⁰ Marie-France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, FCE, México, D.F., 1994, p. 237

¹⁶¹ David Bluter, *Op. Cit.*, p. 219

Puesto que el plebiscito se relaciona con asuntos sobre cambios en las formas de gobierno, es utilizado con menos frecuencia que el referéndum, el cual involucra una gama de asuntos mucho más amplia. La modalidad que más se conjuga con el referéndum es la iniciativa popular: porque cuando una iniciativa es efectiva, se procede a utilizar el referéndum para someter la iniciativa al juicio de toda la población electoral. En Minnesota y Nueva Jersey se aprobaron tanto la iniciativa directa como el referéndum popular y han sido utilizados con gran intensidad.

En la zona este de Norteamérica, la legislación directa se ha usado más que en otras regiones del país. En esta área del país se ha dado un gran movimiento progresivo: se ha reformado la elección directa de los senadores, las elecciones directas primarias y las elecciones locales no partidarias, además de algunos triunfos de iniciativas y referéndum convocados.

Por otro lado, uno de los mayores requisitos para el referéndum o el plebiscito es la recolección de firmas; todas las formas de consulta popular en este país requieren de un número determinado de firmas que son respaldados por aquellos que avalan la propuesta. La recolección de firmas se puede dar por distintos mecanismos; por ejemplo en California actualmente se permite la recolección de firmas mediante el correo y de igual manera existen compañías privadas y especializadas que se dedican a recoger las firmas por correo. Las empresas que realizan esta colecta no lo hacen por filantropía: cada firma cuesta un dólar. Esta práctica se ha extendido en otros estados, en donde no se requiere que haya circulación de las peticiones. De esta forma, la realización del referéndum o el plebiscito se puede facilitar por los trabajos que hacen hoy en día las oficinas postales y otros cuerpos gubernamentales, que pueden rápidamente difundir y recolectar cartas y panfletos como un excelente mecanismo para la difusión de ideas.¹⁶² La cantidad de firmas varía de estado a estado y de acuerdo con el tipo de elección de que se trate.

¹⁶² Ian Budge, *Op. Cit.*, p.26

Cada estado asume distintos mecanismos y procedimientos para llevar a cabo y aprobar las consultas públicas. En algunos lugares, la votación necesaria puede ser una simple mayoría, una supermayoría de 60% o bien una votación que sobrepase los porcentajes de las votaciones para puestos de elección popular; pero también en algunos estados se requiere de la mayoría de dos elecciones consecutivas para que sea aceptada la propuesta. El tiempo para que una iniciativa pueda circular oscila entre 50 y 360 días; en el caso del referéndum el período es de 90 a 120 días.¹⁶³

En todos los estados se proporciona un sumario de propuestas, en algunos otros se incluyen los títulos de los sumarios; el resumen y el título de las iniciativas que con frecuencia son cambiados por las Cortes. Las Cortes de Justicia en Norteamérica juegan un papel fundamental en la decisión sobre la legalidad de las propuestas; por ejemplo en Mississippi se adoptaron la iniciativa directa (en su forma estatutaria y constitucional) y el referéndum en 1916; sin embargo, seis años después fueron declarados inconstitucionales por la Corte Suprema del Estado. A pesar de la decisión de la Corte, posteriormente en 1922 distintas organizaciones presionaron para que la legislación directa se llevara a cabo; bajo una ardua polémica se aceptó que los votantes podían elegir de entre las iniciativas propuestas (que incluía la propuesta ciudadana) y las propuestas de la legislatura. Las Cortes de Justicia pueden legitimar los procesos e intervenir en las disputas sobre sus implementaciones. Las Cortes americanas y suizas arman paquetes de propuestas en diversas áreas, lo que produce que se formen mayorías partidarias o bien coaliciones de minorías. Actualmente los tribunales estatales intervienen con mayor frecuencia en estos procedimientos, sobre todo tratándose de iniciativas populares, y con ello evitan que las cuestiones refrendarias sean sometidas a la consideración de todos los electores.¹⁶⁴

¹⁶³ David Bluter, *Op. Cit.*, p. 227

¹⁶⁴ Marie-France Toinet, *Op. Cit.*, 239 p.

También en California las Cortes ha tenido una injerencia importante en las decisiones asumidas por las consultas públicas. De 1960 a 1980 tres iniciativas fueron aprobadas por los votantes de California y fueron declaradas en parte o totalmente invalidadas por la Corte Federal;¹⁶⁵ sin embargo, en muchos aspectos California puede ser visto como el líder de la agenda de las consultas públicas. Aquí se han sometido a consulta pública una serie de asuntos que tienen un referente directo con cuestiones éticas y morales: en 1978 se presentó una iniciativa que solicitaba la destitución de los homosexuales y las lesbianas como maestros de las escuelas públicas; en 1986 se dio una iniciativa a partir de la cual las víctimas del AIDS deberían estar en cuarentena. Estas iniciativas dan cuenta de que distintos grupos minoritarios pueden ser un blanco fácil de ataque por grupos moralistas que son mayoría; por lo que en Estados Unidos la Corte de Justicia Federal ha tratado de construir mecanismos de protección para esos grupos. Pese a estos candados, muchos grupos minoritarios deben seguir luchando en contra de las disposiciones que las mayorías pueden tomar y que les afectan directamente.

En Estados Unidos se relaciona a las consultas públicas con grupos de poder económico; se ha visto que es factible que un grupo o individuo pueda tener un gran respaldo económico frente a otros contendientes. Estas situaciones anómalas se dan pese a que existen normas para evitarlas, ya que se consideran como condiciones violatorias de los roles de la equidad democrática.

166

En esta nación al igual que en otros países - como en Suiza - se incrementó el uso de estas consultas en la década de los 70's. Aunque sólo 7 consultas fueron votadas y ganadas durante la década de los 70's, el número de éstas aumentó durante la década de los 80's y principios de los 90's. Algunos analistas sostienen que el incremento de esta participación se dio por la expansión y la profesionalización del ámbito industrial. Anteriormente las propuestas se hacían por medio de profesionales (en especial por juristas), pero

¹⁶⁵ David Bluter, *Op. Cit.*, p.236

con la masificación de las profesiones, un número más amplio de ciudadanos estaban en posibilidad de elaborar nuevas propuestas. También las temáticas sostenidas por estas consultas se incrementaron a consecuencia de la complejidad que asumió la actual sociedad industrial; entre las nuevas problemáticas están la energía nuclear, la contaminación, las políticas ambientalistas, etc.

Desde los años 70's se elevó también el interés sobre el tema de los impuestos, los gastos gubernamentales, la moral pública y las reformas políticas. En cambio asuntos sobre los derechos o libertades civiles, salud, estado de bienestar o incluso educación se convirtieron en temas de poco interés.

Por otro lado, en Estados Unidos los medios de comunicación masiva y en particular la televisión han crecido de manera significativa, lo que ha ayudado a distintos partidos políticos a intensificar su proyección política ante la sociedad; sin embargo, esto ha ocasionado una gran erosión electoral, una desviación en la utilización de los medios de comunicación y la necesidad de regular las acciones y límites de éstos.¹⁶⁷

Otro elemento importante que afecta a las consultas públicas ha sido la facultad que tienen los gobernadores para acceder a la agenda política que programa las consultas y determinar cuáles deben de ser atendidas de inmediato y cuáles se pueden postergar, así como también pueden determinar los recursos materiales, técnicos y humanos que el gobierno deberá de proporcionar para que se lleven a cabo. En Estados Unidos las consultas públicas no han llegado al grado de poder influir en la acción de las autoridades como se ha dado en Suiza, y tampoco se ha logrado que el parlamento y los partidos políticos tengan la necesidad de cambiar hacia nuevos esquemas de participación política. Algunos autores han llegado a sostener que las consultas públicas, en especial el referéndum es actualmente abandonado porque se considera como un

¹⁶⁶ Ian Budge, *Op. Cit.*, p.136

¹⁶⁷ *Ibidem*, *Op. Cit.*, p.40

sobreviviente arcaico que saca las tendencias más negativas de las masas¹⁶⁸. No obstante y pese a todo lo que se pudiera decir en contra de las consultas públicas en los Estados Unidos, éstas han cumplido un papel esencial para la definición de ciertas acciones de gobierno y han brindado a la población una experiencias política que el sistema representativo no ha podido dar.

¹⁶⁸ Harvey Wheeler, *The politics of revolution*, Edit. The Gledessary Press, Berkeley, USA, 1971, p. 131 La traducción la hizo la autora de este trabajo.

2.3 España

En España en el siglo XX se asientan las leyes e instituciones del estado moderno y se establece al referéndum como una práctica nacional de la vida política de España. Según la legislación aprobada en las Cortes Españolas en 1947, este país es un Estado católico, social y representativo, constituido en reino. Las leyes orgánicas sobre las que se ha estructurado el Estado son: el *Fuero del trabajo* (1938), la *Ley Constitutiva de las Cortes* (1942), el *Fuero de los Españoles* (1945), la *Ley del Referéndum Nacional* (1945), la *Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado* (1947), la *Ley de Principios Fundamentales del Movimiento* (1958) y la *Ley Orgánica del Estado* (1965).¹⁶⁹

Aunque estos preceptos legales se establecieron en un estado de tipo dictatorial sentaron rasgos incipientes para el desarrollo posterior de un sistema democrático y es que antes de llegar al establecimiento de las formas democráticas del siglo XX, los españoles vivieron una guerra civil. De aquí el significado de la Segunda república, la cual fue importante no sólo por la serie de movimientos militares y de extrema izquierda que se dieron en 1932, 1933 y 1934, sino sobre todo porque fue un intento importante para cambiar a la monarquía por un régimen republicano. Durante esta fase se dio una lucha incesante entre la derecha y la izquierda española, hasta que el 18 de julio de 1936 estalló un movimiento acaudillado por el general Franco, que tras la guerra civil resultó victorioso en 1939. Franco ejerció el poder con el título de Jefe de Estado. Esta experiencia demostró la fuerza de la monarquía, la cual aunque con un poder extremadamente disminuido, sobrevivió a la dictadura y a la democracia.

Dos acontecimientos fueron fundamentales para el inicio de la disminución del poder de la monarquía: el primero fue el Pacto de San Sebastián (17 de agosto de 1930) a partir del cual, los distintos dirigentes de la oposición firmaron

¹⁶⁹ Véase en <http://www.elpais.es/especiales/2000/rey/rey06a.htm>; http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_es.htm; http://www.luiss.it/erasmuslaw/spagna/spagna_constitucional.htm; y, <http://www.eduvinet.de/eduvinet/es015.htm>

un acuerdo en contra del sistema político exigiendo, ante todo, el establecimiento de un modelo republicano; y segundo, las elecciones municipales convocadas por el almirante Aznar (12 de abril de 1931) las cuales estaban orientadas hacia un modelo de tipo constitucional, que además se sustentaron en la realización de un plebiscito cuyo resultado tuvo un impacto negativo para el rey. El plebiscito dio el triunfo a la República, ya que en la mayoría de las capitales ganaron los concejales republicanos; de 50 ciudades capitales, sólo en nueve (con una trascendencia política mínima) ganó el modelo monárquico. “Conforme se fueron dando a conocer los resultados electorales, la presión popular creció incontrolablemente. La mañana del 14 de abril, los concejales electos de Eibar proclamaron la República. La noticia recorrió España rápidamente gracias a la activa participación de los empleados de telégrafos, socialistas en su mayoría. Así, lo que parecía un proceso electoral sin mayor trascendencia, se convirtió en el detonador que abrió paso a las fuerzas republicanas”.¹⁷⁰ Este plebiscito construyó el escenario propicio para que el Rey tuviera que aceptar su derrota sin derramamiento de sangre y salió del país el mismo 14 de abril de 1931. De esta manera se estableció el primer gobierno provisional republicano (abril-octubre, 1931) a cargo de Niceto Alcalá Zamora, quien fue sustituido por el gobierno electo el 28 de junio de 1931 de Manuel Azaña. El gobierno provisional estuvo representado por Niceto Alcalá que era un republicano de derecha; mientras que Manuel Azaña, era un miembro de la coalición centro-izquierda del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Acción Republicana. En el gobierno de Alcalá se inició el proyecto de una nueva Constitución, la cual fue aprobada en diciembre, ya en el gobierno de Azaña.

Manuel Azaña intentó modernizar a España, abriendo grandes espacios para una transformación política hacia la democracia que no dio resultado, pues la presión y las contradicciones entre los grupos políticos impidieron un avance sustancial por ese camino. El fracaso en la política gubernamental de Azaña se evidenció con las elecciones de noviembre de 1933, mediante las cuales la

¹⁷⁰ Alberto Begué, “Sistema político, partidos y elecciones en España”, en *Sistema político, partidos y elecciones: estudios comparados*, Instituto de Estudios de la Transición democrática, México, p.101

derecha volvió a ganar nuevamente. De 1933 a 1936 la derecha se impone en España y se frenan de inmediato los proyectos modernizadores protegidos por Azaña; más bien se inicia una contrareforma que pretendía restaurar las estructuras del antiguo régimen, así como también el regreso del autoritarismo y de la represión. Ante esta situación, la izquierda formó un Pacto a partir del cual se creó un Frente popular que enarbolaba un nuevo proyecto de modernización con vías al restablecimiento de la República; este Frente ganó las elecciones de 1936. Además del acecho constante de la derecha, el Frente Popular tuvo distintas diferencias ideológicas y programáticas entre los grupos que lo conformaban, lo que propició una gran división interna importante. Con este escenario, el 18 de julio de 1936 se inició la guerra civil española.

La guerra hizo evidente el estado de crisis que se había construido en España, la cual estaba enmarcada con una problemática muy conflictiva. Entre los factores que sirvieron para cultivar esta guerra encontramos: las frecuentes alteraciones del orden público; las relaciones conflictivas entre la iglesia y el Estado; una reforma inacabada del ejército; las tensiones regionalistas, especialmente con respecto a Cataluña; la insuficiencia en la aplicación de la reforma agraria, la falta de una política de pleno empleo y el distanciamiento creciente de gran parte del proletariado.¹⁷¹ En el plano político, la guerra civil española rompió con los pocos avances que se habían dado en el proyecto democrático, y se establecieron las bases legales y pragmáticas de la dictadura franquista. “El sistema político que surgió con el triunfo del levantamiento militar de 1936 y que permaneció hasta 1975 se constituyó como la dictadura de una oligarquía alrededor de una autocracia personal de Franco”.¹⁷²

Pese a que Franco gozó de un poder extraordinario sobre todas las fuerzas políticas españolas, tuvo que hacer frente a un contexto internacional que lo presionó - incluso más que las fuerzas internas – para modificar su modelo de estado totalitario radical, por uno más flexible. Franco siempre estuvo atento a las acciones que podrían tomar los países aliados, triunfadores de la segunda

¹⁷¹ Ramón Tamames, *La República. La era de Franco*. Alianza Editorial, Madrid, España, 1973, p. 224.

guerra mundial, sobre todo teniendo en cuenta que durante la guerra civil España recibió ayuda de los países del eje (perdedores en esa guerra). España recibió una considerable cooperación germano-italiana en hombres, material y armas, mucho mayor a la cooperación que recibió la izquierda de países como México o la Unión Soviética.¹⁷³

La guerra civil permitió el ascenso de Franco y le dio la justificación necesaria para que en nombre del “establecimiento y fortalecimiento del nuevo Estado”, llevara a cabo una serie de reformas legislativas que apuntaban todo el poder gubernamental hacia su persona. En un primer momento, y con la falta de una Constitución formal, el régimen tuvo como marco legal los llamados “27 puntos de la Falange Española” y “de las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista”, los cuales estaban en esencia representados por agrupaciones políticas de carácter neofascista; con estos puntos se establecía la facultad del caudillo de legislar sobre los distintos temas de gobierno y designar de manera secreta a su sucesor.

Tres fueron las fuentes del poder del franquismo. La primera se asentó en los “27 puntos” a partir de los cuales se concentró el poder legislativo y ejecutivo en la jefatura gubernamental única del caudillo (el dictador). La segunda, se ubica con el Decreto de Unificación (27 de abril de 1937) mediante el cual los distintos partidos políticos para sobrevivir en este régimen político tenían que unificarse y concentrarse en uno solo, de índole neofascista. La tercera se da con el Fuero del trabajo (9 de marzo, 1938) a partir del cual se suprimía la posibilidad de un sindicalismo independiente y combativo y se creaba una estructura corporativa que hacía dependientes del gobierno a todos los sindicatos.

Después, en la fase de la posguerra la preocupación fundamental de Franco consistió en hacer aparentar a España como un país con altas tendencias hacia la democracia. Esta situación se derivó del hecho de que en el contexto internacional, la segunda guerra mundial fue ganada por los países aliados sobre

¹⁷² Alberto Begué, *Op. Cit.*, p. 115

¹⁷³ Ramón Tamames, *Op. Cit.*, p. 281

los países del eje; de entre estos últimos, el sistema político italiano sirvió de modelo para el régimen de Franco. Así, sabiendo que este tipo de sistemas políticos no eran bien aceptados por las potencias mundiales ganadoras, a Franco le interesaba aparentar que en España se estaba dando un proceso de destotalización. Las acciones a las que recurrió fueron: 1. La ley de las cortes (1942), el Fuero de los españoles (1945), la Ley del referéndum nacional (1945) y la Ley de sucesión en la jefatura del Estado (1947). Los cuatro ordenamientos trataban de aparentar la existencia de diversas garantías y derechos de los españoles; por ejemplo, con la Ley de las cortes se establecía la instauración de una Asamblea legislativa que dependía exclusivamente de los proyectos legislativos proporcionados por el gobierno. El Fuero de los españoles fue un ordenamiento legal bajo el cual se creó un sistema de derechos fundamentales; estos derechos se encontraban supeditados a los intereses estatales y se proporcionaban de manera discrecional. A pesar de estos dos ordenamientos España todavía no daba la apariencia de un sistema de tipo democrático, por lo cual la Ley del Referéndum Nacional se constituyó en un instrumento fundamental. “ En este contexto, se promulgó el 22 de octubre de 1945 la llamada Ley de Referéndum Nacional, con la cual se pretendía cubrir el expediente del sufragio universal. Sin embargo, esta ley también tuvo un carácter meramente formal, pues la decisión en cuanto al uso del referéndum quedaba enteramente en manos del jefe del estado”.¹⁷⁴ El primer artículo de esta Ley de Referéndum Nacional sostenía que: cuando la trascendencia de determinadas leyes lo aconsejara o el interés público lo demandara, podría el jefe del Estado someter a referéndum los proyectos de Leyes elaborados por las cortes. Posteriormente, esta facultad quedó refrendada cuando al publicarse la Ley de sucesión del Jefe de Estado, se mantenía esta posibilidad en manos del dictador.

Después de 10 años en el poder, Franco dispuso la creación de una ley que promovía la sucesión de su jefatura; para ello, utilizó la Ley nacional del referéndum. Los resultados de este referéndum fueron favorables para el régimen; así también, España adoptó oficialmente el sistema monárquico,

¹⁷⁴ Alberto Begué, *Op. Cit.*, p. 117

aunque con la salvedad de que el Jefe de Estado podría – en colaboración con las cortes – designar a su sucesor y en su caso de revocar alguna de las propuestas que pudieran hacer las Cortes.

Posterior a esta Ley de sucesión, para dar coherencia a todas las acciones de gobierno que se llevaron a cabo en todas las áreas (políticas, económicas, sociales, culturales, etc.), el gobierno propuso la Ley Orgánica del Estado (LOE). Esta ley fue aprobada mediante un referéndum (con un 85% que votaron por el sí) el 14 de diciembre de 1966. “Durante casi cuarenta años de vida del régimen franquista, el pueblo español no vivió ninguna experiencia de participación política real. A pesar de la existencia de la Ley del Referéndum Nacional de 1945, su utilización en dos ocasiones – la primera vez para la aprobación de la Ley de Sucesión y la segunda para la LOE – respondió más bien a la necesidad de dar una apariencia democrática al exterior que a un interés del régimen por promover la participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno”.¹⁷⁵

Para 1966 al interior del gobierno se generaron dos tendencias contradictorias: los reformistas y los continuistas. Los primeros querían cambios más profundos de los hechos hasta entonces por el régimen, y una mayor amplitud en las reformas políticas con vía a la democracia; los segundos aprobaban lo hecho por el régimen y se manifestaron por la continuidad del mismo. En 1969, cuando Franco acepta dejar la presidencia - aunque en realidad seguía ejerciendo un gran poder sobre su sucesor-, las diferencias entre estos dos grupos se hacen más agudas. El grupo de los reformistas estaba representado por los miembros del Opus dei, - quienes habían aumentado en número y calidad los puestos que ocupaban en el régimen- y el grupo de los continuistas se formaba por los miembros de los falangistas, quienes apoyaron desde el principio a Franco.

Con grandes presiones al interior del propio gobierno, con la formación de un frente que aglutinaba a todos los grupos contrarios (reformistas y continuistas),

¹⁷⁵*Ibídem*, p. 120

con el crecimiento de grupos reaccionarios y terroristas que no se encontraban incorporados en los dos grupos políticos gubernamentales, sino que por el contrario eran adversos al gobierno y con una gran crisis económica el régimen franquista se encontró en una situación muy difícil. Así, Franco era el único puente a partir del cual se sostenía su propio régimen; con su muerte (20 noviembre, 1975) se pierde el hilo conductor que le da continuidad y sentido a esa dictadura.

Un año después, en diciembre de 1976 con el referéndum que aprobó la Ley para la Reforma Política (LRP), se inicia en España un proceso de transición orientado hacia la democracia. Con esta ley se fincan los principios de un sistema de representación, con la verdadera existencia de un Poder legislativo. La unidad básica para las elecciones serían los distritos. Este proceso es aprovechado por la Junta democrática, constituida por todos aquellos partidos – muchos de ellos anteriormente habían estado en la clandestinidad - que deseaban un verdadero cambio de gobierno. En esta transición la actuación del Rey de España (Juan Carlos) tuvo un papel fundamental para conducir el cambio de manera ordenada; una de las medidas más importantes del Rey fue la designación de Adolfo Suárez, como el Jefe de Estado, quien tuvo un papel central para la transición hacia la democracia. Otro elemento fundamental para esta transición, se dio nuevamente con el referéndum del 6 de diciembre de 1978, mediante el cual los españoles aprobaron una nueva Constitución. De esta manera se inició una etapa en la vida de España donde la democracia sería consolidada.

De esta manera, es hasta 1976 cuando deja de utilizarse como un instrumento de legitimidad de España frente al mundo y se usa como un instrumento para iniciar un proceso de transición orientada hacia la democracia; el referéndum de 1976 aprobó la Ley de la Reforma Política, que marcó el principio de la reforma política; en 1978 se vuelve a llevar a cabo otro referéndum para aprobar la nueva Constitución Española. Estos son las dos consultas más importantes que se han llevado a cabo para transformar el modelo de gobierno español. Posteriormente se ha utilizado la figura del referéndum para decidir sobre la permanencia de España en la OTAN. Así, se puede señalar que la

entrada tardía de España en la utilización de estos instrumentos de democracia directa, condicionó la falta de preparación política de la sociedad, para que pudiera utilizarlos en contra del régimen militar. En este país las consultas públicas tuvieron un papel fundamental dentro del régimen franquista para proporcionarle la legitimidad que necesitaba y protegerse de cualquier medida externa, pero también fueron fundamentales para dar inicio al proceso de transición a la democracia. Los mecanismos de participación política directa utilizados en dos tipos de gobiernos distintos, la dictadura y la democracia, sirvieron como filtro para disminuir las tensiones entre los españoles y para aumentar el poder de los mismos, con cara a un nuevo modelo gubernamental.

2.5

Uruguay

En la historia de Uruguay las formas de gobierno en su mayoría han tenido un carácter democrático. Su primera Constitución, aprobada en 1830, contenía avanzados principios democráticos que trataron de mantenerse en las posteriores reformas. Es importante destacar que la ciudadanía de las mujeres se obtuvo en 1934, antes que en algunos otros países que se consideraban avanzados sistemas democráticos, como Suiza.

A pesar de la experiencia de un régimen de tipo fascista que se instauró en Uruguay - al igual que en Chile- en la década de los 60's, puede sostenerse que Uruguay es el país de América Latina que más ha utilizado distintos instrumentos de participación política directa. Uruguay resalta de entre los países de este continente por haber realizado una cantidad considerable de consultas públicas de manera constante; 10 de 42 experiencias que se han dado en Latinoamérica se efectuaron en ese país. Uruguay supo aprovechar las consultas públicas y logró conformar una avanzada legislación democrática donde resaltan los temas sobre el divorcio, la prohibición legal de la usura, la protección al trabajador intelectual, la limitación de las jornadas de trabajo, la creación de tribunales arbitrales entre el capital y el trabajo, el derecho de huelga, jubilación y seguro para los trabajadores, pensión a la vejez y otras conquistas sociales.

Uruguay desarrolló por un tiempo prolongado un régimen democrático, que fue sustituido por el golpe militar en 1973. En endurecimiento de las autoridades en Uruguay pudieron ser percibidas desde el 26 de marzo de 1971 con la respuesta gubernamental que se le dio a un gigantesco mitin que se organizó en Montevideo; este hecho marcó el ingreso del Uruguay a un camino sin retorno, en donde el gobierno de Juan María Bordaberry tomó todo lo que estaba a su alcance para acallar a la opinión pública. "Aparece, ahora sin tapujos, el 'escuadrón de la muerte', que asesina y mutila a varios estudiantes. Los atentados – de origen policial y parapolicial – se suceden."¹⁷⁶ Ese mismo

¹⁷⁶ Rodney Arismendi, *Uruguay y América Latina en los años 70*, Ediciones de Cultura Popular, Colección democracia y socialismo, no. 34, México, D.F., p. 147.

gobierno, en un intento desesperado por paralizar al pueblo al ver que la crisis económica (del mismo modo que en Chile y que otros países de América Latina) y los pronunciamientos sociales no cedían, implantó una dictadura derechista sostenida por ciertos sectores del ejército; para garantizar esta situación procedió a la disolución del Parlamento. Al igual que en el caso de Chile, en 1980 el régimen autoritario convocó a la realización de una consulta pública que tenía como objetivo el cambio de su Constitución y bajo ésta se amparaba el sistema político autoritario; también a semejanza de Chile en 1988 en Uruguay los resultados no fueron positivos para el gobierno, el 57% de los votantes, opinó por el no, sobre el 43% que dijo sí. La Constitución de 1967 fue reinstituída, con la oportunidad de transformar el poder legislativo, porque esta Carta Magna estipulaba que con el 25% de la firma de los electores se podía llevar a cabo una consulta pública que podía modificar la estructura legislativa, aunque con esto no se cambiaba todo el sistema político, y sobre todo la base directa sobre la cual descansaba el régimen autoritario.¹⁷⁷

Para 1989, nuevamente se convocó a un plebiscito cuyo objetivo era aprobar una ley que amonestaba la inmunidad de los actos cometidos por el régimen militar; esta experiencia salió triunfadora por el 57% sobre el 43% que opinó por el no. Posteriormente, en 1992, se dio otra consulta pública que fomentaba una ley para la libertad de la privatización, la cual fue disuelta por un 72% que opinaba que no, sobre un 28% que sostenía el sí; en este caso el gobierno utilizó distintos recursos para conducir los resultados de la encuesta y por esta situación se dañó la imagen que los ciudadanos tenían sobre los beneficios de las consultas para transformar las políticas públicas de Uruguay. A diferencia de lo que ocurrió en Chile, la legislación directa no tuvo la capacidad de transformar el sistema político y darle un revés a las formas autoritarias. Sin embargo, las consultas públicas sirvieron como mecanismos para diluir en gran parte el poder omnímodo de la dictadura; si no condujeron a su desplazamiento, sí tendieron a disminuir las formas despóticas de poder.

¹⁷⁷David Bluter, *Op. Cit.*, p.7

Una de las experiencias más traumáticas que se ha vivido en América Latina ha sido la dictadura de Augusto Pinochet, no sólo por la represión militar que se dio durante este período en Chile, sino por la gran falta de espacios de expresión para una sociedad que había estado acostumbrada a ellos al amparo de la democracia. Pese a todas estas restricciones el general Augusto Pinochet buscó en la figura del plebiscito un instrumento que sirviera para legitimar su poder ante la sociedad.

En septiembre de 1973 el general Augusto Pinochet se adueñó del poder central en Chile por medio de un golpe militar contra el gobierno izquierdista del Presidente Salvador Allende. En el mismo año del golpe de Estado, Pinochet habló de la posibilidad que tendrían los chilenos de incrementar su participación política en el gobierno militar; esto sólo fue una apariencia frente a lo que en verdad pasaba en Chile. Se inicia así un periodo de casi un año de duración (septiembre de 1973 a agosto de 1974), dominado por la expectativa generalizada de la burguesía ante los cambios que podían satisfacer sus intereses. “ Se explota exclusivamente la contradicción ideológica sintetizada en la consigna ¡Salvar a la democracia! Es así como durante un lapso prolongado se vive bajo una de las dictaduras más sangrientas de América Latina con el pretexto de salvar las libertades públicas, garantizar los derechos individuales y velar por la Constitución; en suma, todo aquello que cotidiana y permanentemente es atropellado por el régimen.”¹⁷⁸

En el segundo y tercer año de su gobierno el general consolidó su poder, eliminado a sus rivales en potencia mediante la utilización de las fuerzas armadas; su prioridad fue la destrucción de grupos de izquierda y de centro,

¹⁷⁸ Hugo Zemelman, *Estado, poder y lucha política*, Editorial Villicaña, México, D.F., 1986, p.230

quienes podían ejercer una influencia ideológica adversa para el régimen.¹⁷⁹ En estos tres años, Pinochet se enfrentó duramente a las críticas internacionales y la presión interna; argumentaba que antes de ceder a los chilenos derechos de participación, se debía de crear un ambiente nacional propicio para que el desarrollo de la democracia se diera estrictamente bajo el ordenamiento institucional de la República; distintos investigadores han llamado a esta concepción "democracia autoritaria".

En 1980, para legitimarse y darle legalidad a sus acciones, promovió la realización de un gran plebiscito cuyo objetivo era aprobar una nueva Constitución. En esta primera consulta pública el gobierno pinochetista no permitió ningún monitoreo internacional y no se dio tampoco ninguna garantía de libertad e igualdad en la campaña y en la forma en que se procesaban los resultados. De acuerdo con los resultados presentados por el gobierno, el 67% de la población voto por el sí; sin embargo, hubo grandes dudas en la veracidad de este porcentaje pues el plebiscito no sólo fue organizado, sino calificado por Pinochet. A partir de aquí la Constitución de Chile incorporó la realización de consultas públicas con una frecuencia de 8 años; de esta forma, en 1988 se cumplía el plazo de los 8 años y nuevamente Pinochet volvió a promover la consulta pública para el 5 de octubre de 1988.

En el plebiscito de 1980 la restricción para monitorear el proceso también se dirigió a los Estados Unidos, país que había otorgado un gran apoyo a la dictadura pinochetista. Esta ayuda no se había hecho pública, hasta que el presidente norteamericano Gerald Ford tuvo que admitir la participación de su país en el conflicto chileno. "En parte, es seguro, porque después de la caída de Nixon no se puede cometer perjurio tan impunemente como antes en los Estados Unidos. Era imposible, por lo demás, negar lo que el propio jefe de la inteligencia y del espionaje en Washington había sido forzado a reconocer ante un subcomité de la Cámara de Representantes. Willian Colby a su vez tuvo que confesar

¹⁷⁹ Paul E. Sigmund, *The overthrow of Allende and the Politics of Chile, 1964-1976*, Edit. University of Pittsburgh Press, USA, 1970, p. 273. La traducción fue realizada por la autora de esta investigación.

porque si seguía ocultando lo inocultable podía seguir la suerte de los colaboradores de Nixon en el *affair Watergate*".¹⁸⁰

Para 1988, las condiciones políticas y sociales fueron diferentes a las que habían prevalecido en 1980. La represión social continuó, aunque también hubo más valentía de distintos grupos sociales para desafiar al gobierno y de hecho algunos ellos decidieron boicotear la consulta, sobre todo teniendo en cuenta que la primera experiencia plebiscitaria había enseñado que el gobierno de Pinochet no iba a actuar de manera imparcial; según ellos la inteligencia gubernamental iba a crear nuevos elementos para conducir la consulta. Efectivamente así fue, y el elemento clave del gobierno fue la presión económica que realizó en las clases medias y en muchos miembros del estado que estaban con él. Sin embargo, la salida fue apresurada porque en la consulta de 1988 se permitió el monitoreo de los Estados Unidos, lo que cambió el contexto bajo el que se desarrollaría el plebiscito. "Si el Presidente Pinochet esperó la perpetuación del régimen, él tuvo una demostración de que el referéndum fue una expresión desafiante de la opinión pública".¹⁸¹ Sin que Pinochet pudiera detenerla, la fuerza popular fue avanzando paulatinamente en el mismo ejercicio democrático y creó las garantías internacionales y nacionales necesarias para darle cobertura al resultado del plebiscito.¹⁸²

¹⁸⁰ Volodia Teitelboim, *La lucha continua: pólvora del exilio*, Ediciones de Cultura Popular, México, D.F., 1976, p. 79

¹⁸¹ David Bluter, *Op. Cit.*, p. 7

¹⁸² Las consultas públicas cuya finalidad es conocer las preferencias de los ciudadanos pueden convertirse en un arma muy peligrosa cuando las autoridades gubernamentales imponen sus decisiones a la población. Éstas son producto de acciones de corte democrático, que bajo ningún sentido pueden estar en concordancia con el autoritarismo, aunque en muchos regímenes autoritarios las han utilizado para tratar de darle legitimidad a sus acciones y aumentar su poder. Algunos ejemplos de esta situación los encontramos en Napoleón I y II (ambos usaron el título de emperador), Adolfo Hitler (*fuhrer*) y el General Ion Antonescu de Rumania (*conducador*). En los cuatro casos se utilizó el plebiscito con la única finalidad de centrar en su persona todo el poder estatal. En Alemania Hitler usó una serie de 4 consultas entre 1933-1938; Mussolini, 2 en Italia, 1929 y 1934; y el general Antonescu en Rumania, 2 consultas llevadas en un mismo año, 1941. En

Pese a que la oposición tuvo ciertas restricciones en cuanto al tiempo de campaña en radio y televisión, no se puede hablar de que la consulta haya sido injusta y extremadamente estrecha.¹⁸³ De los votos válidos, el 56% fueron para la oposición y el régimen militar renuente tuvo que aceptar el veredicto. La elección se dio como válida y el partido de centro izquierda pudo mantener a su candidato; de esta manera Patricio Aylwin asumió el poder como Presidente. Augusto Pinochet pretendió recuperar el comando de las fuerzas armadas, pero su intento fue en vano y el dictador tuvo que aceptar la destitución del poder por la vía de la consulta popular.

En este caso se puede comprobar cómo los grupos minoritarios, e incluso aquellos que tienen muy poco soporte económico y jurídico, pueden ofrecer una batalla intensa en el debate; esto es lo que crea espacios de legitimidad que permiten la expresión y sensación de que las votaciones son formas ideales para modificar las acciones del gobierno; con estos mecanismos se llega a persuadir y demostrar que se pueden abrir distintas vías para la democracia.¹⁸⁴

todos los casos mencionados anteriormente, los resultados de las consultas fueron en un 100% al voto por el sí, y fue lo que marcó el comienzo del régimen autoritario.

¹⁸³ Ha sido muy cuestionado en distintos países el manejo que las autoridades pueden hacer de los medios de comunicación, porque se ha demostrado que pueden utilizar una gran demagogia y un potencial dictatorial para apelar a la alineación y anomia de las masas, como un efecto negativo de la democracia. Un ejemplo importante de este tipo de uso, lo tuvimos en México en noviembre de 1999, cuando la administración regiomontana de Jesús Elizondo organizó una "consulta pública" sobre la apertura de los *table dance* en Monterrey; según los resultados de esta consulta asistieron a las urnas un número aproximado de 10,000 votantes, de los cuales un poco menos de 7,000 votaron a favor de que se cerraran los *tables dances*. Según Sergio Sermiento, analista político, en menos de una semana son más de 7,000 personas quienes visitan estos lugares, de tal modo que "lo que estamos viendo en Monterrey no es un ejemplo de democracia popular, sino una típica maniobra autoritaria para violar los derechos individuales", ya que 7,000 votantes no son representativos de acuerdo con el padrón existente en esta Ciudad y esta cantidad de votantes pudieron ser organizados fácilmente por el gobierno panista. De acuerdo con él, los plebiscitos en México deberían de seguir los criterios de otros países como el italiano en donde para que un plebiscito tenga fuerza de ley se requiere que participe en él la mitad más uno de la población. (Sergio Sarmiento, *Table Dance*, en *Reforma*, 23 de noviembre de 1999, México, D.F., p. 24.)

¹⁸⁴ Budge, p.166

5. Resultados sobre las experiencias internacionales

De acuerdo con las cinco experiencias internacionales, podemos percatarnos que entre ellos hay ciertas similitudes y diferencias importantes. La primera diferencia importante se encuentra en los objetivos que han seguido los plebiscitos o referendos en estos países; por ejemplo, en Suiza y Estados Unidos han sido utilizados dentro de los esquemas democráticos y aunque pudiera señalarse que algunos de estos eventos se han manejado como una forma de control hacia distintos grupos minoritarios, éstos siempre se han dado bajo el modelo democrático. En cambio, observamos que en España, Chile y Uruguay las consultas públicas han sido utilizadas con el fin de establecer y mantener formas de gobierno autoritarias; no obstante, éstas formas negativas de utilización, han regresado a su sentido original, es decir, han servido para regresar del autoritarismo hacia la democracia. También es evidente que cuando las consultas públicas se han llevado a cabo en regímenes autoritarios, los electores tienen amplios temores sobre los resultados y sobre su propia seguridad personal. Cada país, tiene motivaciones y preocupaciones distintas que los llevan a practicar este tipo de ejercicios democráticos; su realización depende tanto de su cultura política como del fortalecimiento de su economía. Y es que hay que acotar, que estos ejercicios han llegado a ser bastante caros. Uno de los resultados importantes que puede concluirse de este estudio, es que a medida en que los países tienen una mayor consolidación económica, asociada con un fortalecimiento de los medios de comunicación (sobre todo los electrónicos), hay una mayor facilidad para realizar estos ejercicios.

En todos los países estos ejercicios, han sido motivo de preocupación por parte de los partidos políticos, quienes en algunos casos los ven como una fuerte competencia; por ejemplo, en Suiza, se han creado otro tipo de instancias o de organizaciones (llamados comités) fuera de los partidos políticos, que han pretendido tener un papel significativo en las consultas públicas. Sin embargo, en

ninguno de estas sociedades las consultas públicas se han colocado como instrumentos que suplan o intenten cambiar los instrumentos y acuerdos de la democracia representativa.

Cuadro No. 1 Comparativo de la experiencia internacional

	Suiza	Estados Unidos	España	Chile	Uruguay
Referéndum	Nacional	Local	Nacional	Nacional	Nacional
Plebiscito	Nacional	Local	Nacional	Nacional	Nacional
La práctica de las consultas ha sido con fines:	Democráticos	Democráticos	Autoritarios Apresurar la consumación de la democracia	Autoritarios y Presionar para el regreso a formas democráticas	Autoritarios y Presionar para el regreso a formas democráticas
El ascenso o de los niveles de participación ha tenido que ver con:	- Las posibilidades de recomposición y negociación de distintas clases que promueven o apoyan la resolución - La importancia y el número de grupos sociales que afecta la propuesta	- La capacidad económica, material y humana de quienes solicitan la convocatoria	- El acceso de la observación internacional	- Las garantías de respeto de los resolutivos de las consultas - El acceso de la observación internacional	- Las posibilidades de recomposición y negociación de distintas clases que promueven o apoyan la resolución - La importancia y el número de grupos sociales que afecta la propuesta
El descenso ha dependido por:	- La preparación cultural para ampliar los temas a debatir	- La preparación cultural para ampliar los temas a debatir	- El temor de la sociedad para poder votar libremente	- El temor de la sociedad para votar libremente	
Economía	Consolidadas	Consolidadas	Consolidada	En vías de desarrollo	En vías de desarrollo
Avances en medios de comunicación	Alto	Alto	Alto	Bajos	bajos

FUENTE: Elaborado con datos de esta investigación.

CAPITULO III

Formas de gobierno de la ciudad de México y las perspectivas de vida de sus habitantes

1. Las formas de gobierno de la ciudad de México

El Distrito Federal¹⁸⁵ ha tenido tres grandes formas de gobierno desde la época de la independencia de nuestro país. La primera forma abarcó de 1808 a 1928, la segunda de 1928 a 1988; y la tercera, del 1988 a la actualidad. Las dos últimas formas de gobierno, aparecen claramente distinguidas y diferencias entre sí por los diversos estudios históricos que se han hecho al respecto. Sin embargo, esto no sucede con la primera forma de gobierno, porque distintos investigadores señalan que su origen se remota desde antes de 1808.

Se señala al año de 1521 como la fecha en que los españoles introdujeron por primera vez el sistema municipal en Coyoacán.¹⁸⁶ Aunque éste se instaló en

¹⁸⁵ Es necesario señalar que los historiadores no coinciden sobre la idea de que la ciudad de México no sea sinónimo del Distrito Federal, aunque una gran parte de la población mexicana así lo concibe. La ciudad de México está delimitada a partir del cruce de las calles de Vicente Guerrero y Francisco Javier Mina. Su perímetro está marcado por las calles Mina, Gabriel Leyva, República de Perú, República de Chile, República de Paraguay, República de Brasil, República del Ecuador, República de Costa Rica, Aztecas, Plaza del Estudiante, Callejón Gregorio Torres Quintero, República de Bolivia, José Joaquín Herrera, Leona Vicario, República de Guatemala, Anillo de Circunvalación, San Pablo, José María Izazaga, Eje Lázaro Cárdenas, Avenida Juárez, Doctor Mora, Avenida Hidalgo y Vicente Guerrero. Un segundo sector, más amplio, parte del cruce de las calles de Libertad y República de Argentina y tiene por límites las de Fray Bartolomé de las Casas y sus plazas, Caridad, Avenida del Trabajo, Labradores, Ferrocarril de Cintura, Herreros, Grabadores, Anfora, Canal de San Lázaro, Artilleros, Ing. Eduardo Molina, Lucas Alamán, Francisco Morazán, Oriente 30, Callejón del Canal, Calzada de la Viga, Callejón de San Antonio Abad, Xocongo, Agustín Delgado, Fernando Ma. Ixtlilxóchitl, Avenida San Antonio Abad, Doctor Liceaga, Durango, Morelia, Avenida Chapultepec, Abraham González, Donato Guerra, Paseo de la Reforma, Jesús Terán y Zaragoza en su entronque inicial. La Delegación Cuauhtémoc queda comprendida en el centro de la ciudad, y es donde se encuentran los principales edificios públicos y los de mayor interés artístico o histórico. Sin embargo, la llamada zona centro también abarca las delegaciones Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. En este trabajo el nombre Distrito Federal se utiliza como sinónimo de Ciudad de México y se hace referencia a ella como la entidad que cubre política y administrativamente las 16 delegaciones, tal como lo hace el Instituto de Estadística, Geografía e Informática. (INEGI, *Conteo de Población y Vivienda 1995*.)

¹⁸⁶ Es definido como el conjunto de habitantes de una población, que es representado por su Ayuntamiento. Cuando los habitantes de una región tienden a agruparse en un lugar determinado, dando origen a una población, surge una serie de problemas que exigen solución: mantener el orden público, trazar calles y plazas, cuidar de la higiene colectiva, etc. Para resolverlos, la comunidad elige a sus gobernantes y se

1521, es hasta 1524 que se hace extensivo este modelo de organización gubernamental a toda la ciudad. No obstante, aunque se haya establecido el sistema municipal en esa época los mexicanos no eran considerados aún como aptos para ejercer por sí mismos alguna forma de gobierno. La participación política dependía y era ejercida totalmente por los españoles, quienes tenían el control de todas las actividades de gobierno; y así, aunque se trataba de un sistema municipal, éste no era ejercido por mexicanos, y ningún funcionario del régimen español en México era elegido por los mexicanos; por lo tanto, no se puede afirmar que sea la primer forma de gobierno netamente mexicana.¹⁸⁷ Este ayuntamiento que se creó como una modalidad de representación social, carecía de un ámbito definido para el ejercicio de su poder sobre las cosas y las personas de la ciudad. La participación real de los mexicanos y en especial de los capitalinos se da en 1808, y es hasta 1810 cuando por vía indirecta se nombra a los primeros diputados mexicanos.

A pesar del establecimiento de un poder gubernamental, la ciudad de México se convirtió en un lugar de importantes disputas entre los militares, la corona y los religiosos porque se fundó como capital de la Nueva España y esto la colocó como el centro neurálgico de la cultura y la civilización mesoamericana; por ello es que posteriormente el primer Constituyente de 1824 la declaró la capital del nascente Estado mexicano, aunque ya se le había otorgado ese rango desde el 8 de enero de 1524, al ser registradas las primeras actas del cabildo mexicano. A partir de ese año, el ayuntamiento se asentó en la ciudad de México y el gobierno se integró por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles, además de un escribano y un mayordomo; dos años después aumentó el

constituye así el Ayuntamiento, que puede estar compuesto por varias autoridades electas para la administración de los intereses del municipio. Es posible advertir que el gobierno del municipio varía en forma considerable de acuerdo a las épocas y lugares, pero siempre es posible advertir un poder administrador, un poder legislativo y un poder judicial. El ayuntamiento o el cabildo municipal es la corporación formada por los representantes de la población. Los funcionarios de los municipios suelen ser elegidos mediante el voto directo de los habitantes de la ciudad. Se sostiene que el municipio debe ser autónomo y disponer de recursos propios para cumplir sus fines. (Véase: Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en Municipios Urbanos de México*, Miguel Ángel Porrúa y CIDE, México, 1996).

¹⁸⁷ Daniel Cosío Villegas. *Historia Moderna de México. República Restaurada. Vida Política*, Hermes, 1973, p. 46

número de ediles a doce. Este cabildo metropolitano tenía facultades de tipo legislativo y de gobierno que tuvieron repercusión inmediata en toda la nación.¹⁸⁸ Sin embargo, todas las disposiciones eran instrumentadas por los españoles. De esta manera, aunque el ayuntamiento pudo ser el salón de cabildos, los integrantes del cuerpo, su legislación, el dinero municipal, los servicios que administró; no fue un modelo argumental, un conjunto de ideas, unos supuestos desde los que se concibió la ciudad, sus habitantes, sus responsabilidades y sus problemas. El ayuntamiento establecido en la ciudad de México, fue concebido y ejercido desde España y por lo tanto no se trataba de una organización política nacional.

La participación de los criollos en la ciudad se empieza a observar hasta 1772, cuando la corona española dispuso que el ayuntamiento aceptase entre sus miembros a seis regidores honorarios. La burocracia metropolitana, pensó que por esta vía se iba a integrar un cabildo más cercano a los intereses reales, pues se buscaría influir en la decisión de los regidores honorarios. No obstante, “es probable que se haya acentuado el fenómeno contrario, esto es, que haya cristalizado un ámbito de representación de los intereses criollos en la ciudad”¹⁸⁹.

Los problemas políticos para ese entonces empezaron a manifestarse ampliamente entre los gobernantes de la ciudad y la autoridad metropolitana. Esta relación se tensó aún más con la creación en 1787 de la intendencia de México, porque había un traslape de las funciones del virrey y del intendente de la provincia. No obstante, esta situación perduró hasta 1808, momento en que se empiezan a dar los primeros pasos para el establecimiento de un gobierno ejercido y conformado propiamente por los criollos.

De 1808 a 1812 se estableció en todo el país, y por lo tanto en la ciudad de México, un sistema de gobierno propiamente mexicano en donde la acción, ejecución y responsabilidad fue asunto de los mexicanos. A partir de ese momento, y a pesar de vivir etapas históricas difíciles o violentas, los capitalinos

¹⁸⁸ Elias Huerta Psihas, *Ventana a la democracia. Una Visión Democrática de la Ciudad de México con Plataformas Electorales 1997-2000 y otros documentos*. Academia Mexicana de Derecho Electoral A.C., México, D.F., 1997, p. 30-33

tuvieron la capacidad de elegir a sus propias autoridades dentro del sistema municipal. Posteriormente, entre 1928 y 1988 se vivió un período en donde los ciudadanos del Distrito Federal no podían elegir a sus autoridades locales, sino que solamente elegían a los senadores, diputados federales y al Presidente de la República.¹⁹⁰ De 1988 al 2000 se inició una nueva forma de gobierno que también fue cambiando paulatinamente, y a partir de la cual se abrieron mayores posibilidades de participación política para los habitantes del Distrito Federal.

1.1 La primera forma de gobierno, 1808-1928

1.1.1 La importancia del período de 1808-1812 en la ciudad de México

La llamada *historia antigua o formativa* de México comenzó entre 1808 y 1810. En esta etapa se dieron los primeros esfuerzos de nuestro país para desprenderse de la metrópoli. Se aprovechó también la situación de conflicto que prevalecía en España, ya que a principios del siglo XIX Francia había invadido ese país, lo que produjo una gran intranquilidad en la Nueva España donde, en medio de la zozobra, se decidió la reunión del Cabildo en la Ciudad de México.

En esa reunión el síndico del Cabildo, el Licenciado Primo de Verdad afirmó que la soberanía del pueblo radicaba en el pueblo y había sido delegada en el rey, pero, “hoy, que ya no hay rey, la soberanía regresa nuevamente al pueblo originario, que es un concepto real”. Para él, la soberanía no regresaría a España, sino que debería de quedarse en México. La opinión del síndico ocasionó que a la salida de la reunión fuera arrestado y posteriormente ahorcado.¹⁹¹ Esta idea fue el preludio del movimiento de independencia en México.

¹⁸⁹ Ariel Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, COLMEX y UAM-A, México, 1996, p. 18

¹⁹⁰ Robert Dahl señaló que entre los requisitos básicos para que exista la democracia entre un gran número de habitantes están la formulación de preferencias (libertad de asociación, expresión, voto, para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, y diversidad de fuentes de información); la manifestación de las preferencias; y, la oportunidad de recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias. (Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México, 1993, p.15)

¹⁹¹ Francisco José De Andrea S., “Historia del Congreso en México siglos XIX y XX” en *Directorio del Congreso Mexicano. LVIII Legislatura 2000/2003*, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (comp.), México, 2000, p. 563

Los sucesos de 1808, en donde el ayuntamiento de México tuvo que tomar la iniciativa para encontrar la salida a la crisis política generada por la situación española, muestra que el ayuntamiento no era tan sólo un órgano burocrático o administrativo para lidiar con los asuntos menudos de la ciudad; sino que ya estaba preparado para convertirse en un mecanismo mexicano de interlocución política y de representación social.¹⁹²

La ocupación francesa en España produjo una intrincada madeja de ambiciones, conflictos y traiciones. En esta situación se decidió crear consejos en las principales ciudades españolas, cuyo objetivo sería organizar el movimiento de independencia. Para establecer un órgano que concentrara y evaluara las tareas, se creó el Consejo General Coordinador, llamado Consejo de Regencia. Por otra parte, en 1809 se emitió una convocatoria para formar en España un Congreso Constituyente, que tuvo como objetivo la elaboración de una nueva Constitución para ese país. En 1810 se decidió ampliar la convocatoria a las colonias españolas, de tal forma que se dio oportunidad de que éstas emitieran su opinión y propuestas sobre una nueva Constitución española. “Es así como se emite el Decreto de la Regencia, publicada en la capital de la Nueva España el 7 de mayo de 1810 (algunos afirman que fue el 16 de mayo), ordenando la ‘elección de diputados a cortes extraordinarias del reino en todos los virreinos y capitanías generales de América’. La elección del primer grupo de 17 diputados propiamente mexicanos, se lleva a cabo en la capital de la Nueva España a fines de junio de 1810”.¹⁹³

El 24 de septiembre de 1810 – cuando se iniciaron las reuniones de las famosas Cortes de Cádiz – llegaron a España 14 diputados mexicanos, ya que los diputados de Oaxaca y San Luis Potosí no asistieron y el diputado de Sonora, falleció antes de las reuniones.

De esta manera se estableció por primera vez un sistema de participación política en donde los criollos tuvieron la oportunidad de salir electos. Este sistema de elección popular indirecta tomó en cuenta la vecindad como mecanismo para

¹⁹² Ariel Rodríguez Kuri. *La Experiencia olvidada*, Op. Cit., p.18

¹⁹³ Francisco José De Andrea S., *Historia... Op. Cit.* p. 563

la asignación de las diputaciones.¹⁹⁴ Los primeros diputados fueron elegidos mediante electores parroquiales designados uno por cada 200 vecinos. Al cumplir con el requisito de vecindad en una parroquia, un ciudadano independientemente de su origen podía figurar como diputado. Esto abrió una real posibilidad de participación política nacional.

Con la nueva constitución de Cádiz desapareció el concepto de colonia y fue sustituido por el de provincia española. De esta manera, se observa que en la misma España, se veía con otra perspectiva la situación de dependencia entre las ciudades dominadas y la metrópoli. A partir de este momento, México entra a la lucha por su independencia en 1810, y recoge el fruto de la victoria al cabo de diez años: España dejaría de nombrar a los gobernantes de México y de dictar las reglas de gobierno a que se sujetaban los mexicanos.¹⁹⁵

En nuestro país, en la lucha por la independencia se dieron dos procesos paralelos; por un lado se trató de destruir la herencia política española y por otro se trató de levantar una nueva organización política. Estas dos tareas no fueron fáciles de realizar y tuvieron que esperar largos años para concretizarse; sin embargo, los primeros pasos estaban ya dados. De este modo, se fueron destruyendo las formas de la organización política heredadas de España y los grupos y los intereses empeñados en mantenerlas; se fue creando un círculo relativamente reducido de hombres convencidos de las nuevas ideas, expositores apasionados, defensores tercios, mártires de ellas; acabó por destruir la riqueza de los grupos adversarios, los más interesados en la conservación de la tradición política española: la de la Iglesia católica y la de los españoles.¹⁹⁶

Una de las herencias que dejó el dominio español y que no pudo ser destruido por las nuevas transformaciones políticas fue el modelo del control

¹⁹⁴ Las elecciones se llevaban a cabo en las parroquias, y la categoría de ciudadano estaba vinculada al concepto de vecino. El sistema era de elección popular indirecto. Los diputados eran elegidos mediante electores parroquiales designados uno por cada 200 vecinos y esta asignación se modificaba de acuerdo con el número de vecinos de la parroquia, si eran más de 300 vecinos, pero menos de 400, se seleccionaban dos diputados; entre 400 y 500, eran tres, y así sucesivamente.

¹⁹⁵ Daniel Cosío Villegas. *Historia...*, Op. Cit., p. 45

¹⁹⁶ *Ibidem.*, p.56

político, cuyo titular estaba representado por el intendente y el jefe político, que se constituyeron en antecedentes indirectos de la figura del gobernador.

En 1808 ya se había forma una base social que respaldaba la política de los grupos criollos; éstos ya formaban parte de los ayuntamientos, los que con su participación fueron exitosos. En 1810 la estructura del cabildo era de 15 regidores propietarios, seis honorarios, dos alcaldes y dos síndicos; tres de los regidores y un alcalde debían ser peninsulares.

Con la independencia se definieron e institucionalizaron los mecanismos de control político sobre el ayuntamiento de México por parte del gobierno nacional; se ratificó al ayuntamiento con una razonable autonomía para ejercer una serie de tareas político-administrativas, que la tradición novohispana y la novedad gaditana habían apenas delineado, y que el ejercicio mismo del gobierno de la ciudad consolidó.

La Constitución de Cádiz potenció al ayuntamiento como representación de los intereses locales. El ayuntamiento se convirtió, desde la elección del primer ayuntamiento constitucional de la ciudad de México (noviembre de 1812) hasta la conservación de la independencia, en el lugar predilecto de los grupos de interés locales para expresar inquietudes y propuestas concretas.¹⁹⁷

De 1808 a 1812 apareció y se consolidó un discurso político y jurídico notablemente persuasivo y oportuno. También en este período apareció un vínculo entre la institución y el territorio, que no se había dado anteriormente y que le brindó de acción real a las disputas jurisdiccionales que se daban en esa época. Ahora sí, los sectores criollos estaban en posibilidad de obtener el control real del espacio urbano a costa de la burocracia virreinal.

En las elecciones de 1813, en la ciudad de México, la categoría de ciudadanos cubrió prácticamente al conjunto de la población (91%); sólo están excluidos de ella los sirvientes domésticos (8%) y las castas (1%). Lo que significaba que para entonces, los ciudadanos representaban alrededor del 93%

¹⁹⁷ Ariel Rodríguez Kuri, *Experiencia...*, Op. Cit., p.19

de la población masculina.¹⁹⁸ Para estas fechas hay que destacar que el voto no era público, puesto que no era en principio conocido por los otros miembros de la junta electoral; pero tampoco es secreto, porque es conocido por los miembros de la mesa.

Para estas fechas el concepto de ciudadano se vinculaba a la idea de *vecino*, y para entrar en esa categoría no era necesario el requisito de edad o propiedad; mientras que sí valía ser padre de familia y sobre todo gozar del respeto de la comunidad de pertenencia (tener un modo honesto de vivir).¹⁹⁹ La condición de vecino fue el fundamento de la ciudadanía. Hay que señalar que la ciudadanía no desarrolló un sentido de pertenencia al Estado sino, por el contrario, reforzó y legitimó la resistencia contra él.

Entre 1812 –1814 todo el país se vio sumergido en cambios políticos, en donde se constituyeron los ayuntamientos en cada uno de los estados. En la ciudad de México, el ayuntamiento representó realmente las necesidades y los intereses urbanos. Los nuevos ordenamientos políticos de 1812 dotaron al ayuntamiento de una nueva legitimidad y lo colocaron con una doble función en el organigrama del poder: era al mismo tiempo gobierno urbano (administraba, decidía) y representación social (discutía, argumentaba, disentía).²⁰⁰

1.1.2 La década de 1820

La guerra de independencia y en especial los años que van de 1808 a 1814, fueron esencialmente significativos en el sistema político para todo el país y para la ciudad de México. De 1810 a 1820, se experimentó un profundo cambio en la cultura política de los mexicanos y en las posibilidades que éstos tenían para acceder a puestos del gobierno. El sistema electoral utilizado en la década de 1820 fue en muchos sentidos un legado de la Constitución española de 1812.

¹⁹⁸ Francois – Xavier Guerra. *El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina*, en Hilda Sabato (coord.), “Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina, Colmex y FCE, México, 1999, p. 45

¹⁹⁹ Antonio Annino. *Ciudadanía “versus” gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema* en “Ciudadanía Política...”, *Op. Cit.*, p. 68

²⁰⁰ Ariel Rodríguez Curi, “Experiencia...”, *Op.Cit.*, p. 20

Durante ese período se utilizó a las parroquias como las unidades electorales básicas; y, aunque se erigió como una oportunidad para la participación política de los ciudadanos mexicanos, se observó que su funcionamiento fue poco espectacular por el número de votos emitidos.²⁰¹

Además en la década de 1820, se observa una notable divergencia entre las elecciones al Congreso y al Ayuntamiento, debido a la legitimidad del papel del Ayuntamiento como un cuerpo administrativo cuyas responsabilidades estaban claramente acotadas dentro de los límites de la capital. De esta manera, a pesar de que los centralistas cuestionaron el papel del Ayuntamiento, éste mantenía una posición respetada a diferencia de la gran debilidad que prevalecía en el sistema electoral.²⁰²

1.1.2.1 El plebiscito de Chiapas en 1824 y el establecimiento del Distrito Federal

La década de 1820 fue muy importante para nuestro país pues en otros estados de la República, al igual que en la ciudad de México, se hicieron una serie de reformas políticas. Un evento trascendente lo constituyó el plebiscito que se llevó a cabo en el estado de Chiapas. En 1824, los ciudadanos de Chiapas decidieron su anexión a la República Mexicana como un estado más de la federación. La consulta pública fue convocada por la máxima autoridad del estado y 96 mil 829 habitantes votaron por la anexión a México, y 60 mil 400 por la agregación a las Provincias Centroamericanas. "De acuerdo con este resultado, el 14 de septiembre de ese mismo año se proclamó la anexión, y la población mexicana aumentó en 172 mil 953 personas, habitantes de 104 pueblos chiapanecos."²⁰³

²⁰¹ Richard Warren. "Desafío y trastorno en el gobierno municipal: el ayuntamiento de México y la dinámica política nacional, 1821-1851", en *Ciudad de México: instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*, Carlos Illades y Ariel Rodríguez Kuri (compiladores), El Colegio de Michoacán, Zamora, 1996, p. 118

²⁰² *Ibidem*, p. 120-121

²⁰³ Carina García, "El plebiscito carece de sustento jurídico, pero es válido: expertos", en *El Día*, México, D.F., 17 de marzo de 1993, p. 3.

En 1824, se vivió en todo el país un conjunto importante de cambios; por ejemplo, en ese año se creó el estado de Querétaro.²⁰⁴ Estos cambios desembocaron en la conformación de un Congreso Constituyente, que dio origen a una nueva Carta Magna que normaría la situación política, social y económica prevaleciente. La Constitución surgida del Congreso Constituyente tomó como ejemplo al modelo norteamericano, y estableció la separación de la ciudad de México de la Unión. En ese caso se copió el primer modelo de este tipo que se registró en la historia política internacional, el del territorio de Columbia, en Estados Unidos de América. En ese mismo año, una comisión especial de los diputados del Congreso Constituyente propuso en mayo que la ciudad de Querétaro fuera el Distrito Federal; la idea era elegir un lugar que sirviera de residencia ordinaria a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado. Era importante que fuera Querétaro o cualquier otra que no fuera la ciudad de México, “la cual era y había sido el centro político y el centro de las comunicaciones nacionales”.²⁰⁵ Esta iniciativa no prosperó porque se aceptó que la ciudad de México era el centro de las actividades del país, y que ni el gobierno ni la mayoría de los diputados estaban dispuestos a trasladarse a otro lugar. Unos meses después, en octubre de ese mismo año, el Estado de México reclamó como suya la estadía del Distrito Federal y nuevamente la propuesta no prosperó.²⁰⁶

Entre 1824 y 1835 sólo hubo una propuesta para elaborar una carta constitución para el D.F. El dictamen no aprobado se presentó en abril de 1827, y a partir de allí, aunque hubo diversos intentos por cambiar la sede de los poderes federales, no hubo una propuesta seria para presentar una Constitución local. Durante todo el período independiente, el interlocutor del ayuntamiento de la ciudad de México fue el gobernador del D.F. (o, durante el centralismo, el gobernador del Departamento de México).

²⁰⁴ Lorenzo Meyer, “Gobierno y evolución política, 1824-1940”, en *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Gustavo Garza (compilador), Colmex – Gobierno del D.F., México, 2000, p.647

²⁰⁵ Elías Huerta, *Op.Cit.*, p. 37

1.1.3 Las décadas de 1830 a 1860

Por otra parte, en la década de 1830 se dio un cambio importante en el sistema electoral; la unidad básica electoral para el D.F. cambió de parroquia a 245 manzanas. Para cada manzana, el Ayuntamiento designaría un comisionado que levantara un censo de su jurisdicción, distribuyera las boletas a los votantes y supervisara las votaciones los días de elección. Hubo distintas disposiciones electorales en 1823, 1830, 1836 y 1841; en donde se asignaron al ayuntamiento la operación de las diversas fases en el cálculo de población y en su distribución con fines electorales. La ley orgánica electoral de 1857 ratificó a los ayuntamientos como entidades clave en algunas fases del proceso electoral federal: la división de los municipios en secciones de 500 habitantes, el empadronamiento de los ciudadanos de las secciones y la instalación de la mesa electoral de la sección.²⁰⁷

La legitimidad del ayuntamiento se fue erosionando, al igual que el proceso electoral municipal. Esta situación tuvo su punto más crítico en la década de 1830, debido a una serie de manipulaciones del gobierno municipal provenientes de los altos niveles gubernamentales. Una prueba fehaciente de esta situación se presentó en las elecciones municipales de 1833, en las cuales el abstencionismo masivo se convirtió en un escenario constante.

Con la lucha entre los federalistas y centralistas el Distrito Federal vivió períodos de inestabilidad. Esta lucha se desarrolló durante casi cuatro décadas en el México independiente y tuvo como centro de conflicto la búsqueda permanente de mediaciones políticas entre uno y otro grupo. En 1836, el territorio nacional se dividió en departamentos y fue prácticamente abolido el sistema federal y en consecuencia se suprimió el Distrito que servía de residencia a los poderes federales.²⁰⁸ La promulgación de una constitución centralista acrecentó las posibilidades de una crisis del gobierno municipal en el Distrito Federal, ya

²⁰⁶ Héctor Castillo, *et al.*, *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, UAM-Xochimilco, México, 1995, p. 157

²⁰⁷ Ariel Rodríguez Kuri, *Experiencia olvidada*, *Op. Cit.*, , p.47

que el ordenamiento constitucional disolvió al Distrito Federal y lo reintegró al gran Departamento de México, de tal forma que en 1840 se inició una prolongada lucha entre el ayuntamiento y el gobernador del D.F.²⁰⁹ La situación extrema se dio en 1845, momento en que la Asamblea Departamental suspendió a todo el ayuntamiento de la ciudad de México.

Para la ciudad de México, las ordenanzas de 1840 serían el primer documento reglamentario de la vida municipal. Tal ordenamiento se concibió y se redactó bajo el régimen centralista de las Siete Leyes. El departamento de México fue creado por el régimen de estas Leyes (1836-1843), y luego fue ratificado por las Bases Orgánicas de 1843 (vigentes hasta 1847). La fuerza de la ciudad capital se acrecentó en mucho, porque aquí radicaba el poder central de la nación.

Con la ocupación norteamericana en 1848, los liberales se vieron obligados a trasladar la sede de los poderes federales a la ciudad de Querétaro.²¹⁰ Un año después se estableció el sistema federalista y, de manera paralela, el Distrito Federal. El gobierno federal logró imponerse en gran medida porque prevalecía en las regiones y las entidades del país un fuerte sentimiento anti-Distrito Federal porque en este lugar se había instalado el virreinato; “sin embargo, el control sobre la federación sólo podía ejercerse a través de un poder altamente centralizado, que quedó depositado en el D.F. al haber sido éste designado como sede de la capital de la federación”.²¹¹ De esta suerte, a pesar de haber sido confirmada la república federal como la forma oficial del gobierno del país en el constituyente de 1857, se llegó a un arreglo particular en el que se otorgó relativamente menos peso a la federación y más al gobierno central.

El artículo 6º de la Constitución de 1857 estableció que mientras el Distrito Federal estuviera asentado en la ciudad de México, sus ciudadanos tendrían derecho a votar para la elección de Presidente y de dos senadores. La

²⁰⁸ Una de las características del sistema centralista fue la eliminación de la Cámara de Senadores, la cual se restableció al reinstaurarse el sistema federalista.

²⁰⁹ Richard Warren, *Desafío... Op. Cit.*, 125

²¹⁰ Héctor Castillo, et al, *Op. Cit.*, p.158

²¹¹ Lucía Álvarez Enríquez, *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, UNAM, Colección Biblioteca de las Entidades Federativas, México, 1998, p. 41.

designación del gobernador del D.F. se preservó como una facultad exclusiva del Presidente de la República. La Ciudad de México mantuvo su organización política municipal con ocho cuarteles mayores o prefecturas, jurisdicciones que más adelante se constituyeron como delegaciones políticas.²¹² Ni la Constitución de 1857 ni la legislación secundaria posterior modificaron sustancialmente los términos de la tensa relación que existía entre el ayuntamiento de México y el gobernador.

En el Constituyente de 1856 se estableció una nueva iniciativa que proponía a Querétaro y Aguascalientes como posibles asientos del Distrito Federal, con lo que la Ciudad de México se convertiría en el Estado del Valle de México; pero esta propuesta también fue rechazada por unanimidad.

En la incesante disputa entre liberales y conservadores, Juárez restableció finalmente el régimen federal y reconoció al D.F. como la capital de la Nación. Sin embargo, al caer la ciudad en manos extranjeras en 1864, se inició el segundo imperio y el D.F. volvió a ser el Departamento del Valle de México. La división política durante el segundo imperio se fundó en un municipio cuyos ayuntamientos eran de elección popular con un alcalde nombrado por el prefecto.

En 1867 los liberales rescataron a la República y se restituyó nuevamente la Cámara de Senadores, y en 1874 se le concedió al D.F. un sistema de representación de sus autoridades que seguía los mismos patrones que la de los Estados.

1.1.3.1 El plebiscito de Juárez (hacia las Leyes de Reforma)

Con la victoria de los liberales en 1867, Juárez puso a consideración de la opinión pública un conjunto de reformas legislativas. El 14 de agosto de ese año, mediante una circular se sometió a consideración de los ciudadanos la posibilidad de elevar a rango constitucional los decretos de Veracruz de 1859, mejor conocidos como "Leyes de Reforma", y la de restablecer el Senado de la República que había sido suprimido con la Constitución de 1857. La petición se

²¹² Elías Huerta, *Ventanas...*, *Op.Cit.*, p.41

hizo basándose en el procedimiento que quedaba garantizado en el artículo 39 de la Constitución, en donde se señala que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo". Este plebiscito se realizó en el Distrito Federal, pero sus resultados se implantaron en toda la nación.

La propuesta de Benito Juárez fue muy adelantada para su tiempo; no obstante, fue una medida muy arriesgada y fue un error político que Juárez tuvo que asumir debido a que con esta convocatoria saltaron a la arena política los porfiristas. Es a partir de ésta que el grupo porfirista se identificó como tal y se separó del grupo juarista. León Guzmán y Juan N. Méndez, se rebelaron contra Juárez y se negaron a publicar su convocatoria como gobernadores de Guanajuato y Puebla. Juárez y Lerdo, defendiendo el principio de "la autoridad constituida" ante los embates revolucionarios de Díaz, y éste defendiendo el "sagrado principio de la insurrección" contra los malos gobiernos; unos y otros, amigos y adversarios, todos invocaban la Constitución.

En el fondo, lo que Juárez deseaba era reformar la fuerza del poder ejecutivo para equipararlo con el legislativo, ya que al "apelar al pueblo" para reformar la Constitución se desviaba la necesidad de ceñirse al artículo 127, que establecía la aprobación de las reformas por medio de las dos terceras partes de los diputados del Congreso Federal y con la aprobación que debía darse por mayoría absoluta de los legisladores locales y cómputo de los votos de éstas hecho por el Congreso de la Unión. De acuerdo con Daniel Cosío Villegas, Juárez "debió de haber pensado que su prestigio estaba en el cenit. Por eso apelaba al pueblo, y por eso el artículo 14 de la convocatoria confiaba al próximo congreso hacer el escrutinio de los votos emitidos sobre las reformas propuestas, de modo que 'se declarará autorizado (el congreso) para hacerlas si resultare por la afirmativa la mayoría absoluta del número total de los votos emitidos'".²¹³

Juárez visualizó como peligroso dar cuenta al próximo Congreso Constitucional (IV) de las facultades omnímodas con que había gobernado desde junio de 1861. Contempló el hecho de que nadie podía imaginar ni prever la composición del nuevo Congreso y por ello quería incidir en la integración del

²¹³ Daniel Cosío Villegas, *Historia... Op. Cit.*, p.82,143 y 145

mismo. “¿Quiénes podían justificar mejor ante el Congreso el pasado y abrir el futuro de los ministros de Juárez: Lerdo, Iglesias, Mejía y Barcárcel?”... eran como Juárez, actores en todo y responsables de todo.²¹⁴ La convocatoria levantó una amplia polémica entre los distintos grupos políticos sobre todo porque en ella no se mencionaron las razones que tenía el gobierno para modificar la ley electoral del 12 de febrero de 1857.

Los problemas de la convocatoria se mezclaron de manera intensa con los movimientos estratégicos de la campaña electoral. Los efectos negativos de las críticas sobre la convocatoria, tuvieron una resonancia directa en la popularidad de Juárez. Distintos políticos y periodistas (entre éstos resalta de manera muy importante Zamacona), exhortaron al pueblo a elegir a sus gobernantes y a la par, lo motivaron para que no participara en la convocatoria de las reformas constitucionales. En la ciudad de México se aprobó una declaración unánime en contra del procedimiento de apelación directa al pueblo.

Los resultados del plebiscito y de las elecciones se dieron casi al mismo tiempo. En el caso de la consulta popular, Juárez perdió porque hubo 5,527 votos a favor de la propuesta, contra 7,477 en contra. Por fortuna para Juárez, se mantuvo en las elecciones y logró ser electo como presidente de la República mexicana; aunque con ello se producen las bases para que Díaz pueda constituirse en su mayor opositor.

1.1.4 La dictadura de Díaz

Con la dictadura porfirista hubo grandes cambios en el D.F., entre los que sobresale la realización de distintas construcciones que comunicaron al Distrito Federal con los diversos estados de la República, pero también la modificación del sistema de gobierno. La fracción VI del artículo 72 de la Carta Magna fue reformada para establecer que el Congreso de la Unión podría legislar en lo

²¹⁴ *Ibidem*, p. 148

concerniente al D.F. y a sus territorios; esto significaba un retroceso frente a los avances que se habían dado en 1874.²¹⁵

Uno de los mecanismos que se utilizaron para restar autonomía y presencia política a los municipios que integraban el Distrito Federal consistió en la implantación de nuevas divisiones territoriales. La primera de ellas se llevó a cabo en 1899 por Porfirio Díaz, quien determinó que el Distrito Federal se dividiera en la Municipalidad de México y en seis prefecturas o distritos, que a su vez contenían a dos o más municipalidades.²¹⁶

Para 1901, los ramos administrativos enfocados directamente al gobierno de la ciudad se habían multiplicado pero también redistribuido entre el propio ayuntamiento y la gubernatura del D.F. El gobernador ya no sólo vigilaba y normaba la administración edilicia de la ciudad, sino que ejercía un poder real de decisión sobre un cúmulo de asuntos pequeños y grandes de la capital, de forma paralela o superpuesta al ayuntamiento.²¹⁷

Porfirio Díaz expidió la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal en 1903, en donde se le consideró como parte integrante de la federación, dividiéndolo en 13 municipalidades y conservando sus ayuntamientos. Sin embargo, los prefectos que estaban al frente de los ayuntamientos eran nombrados por el Presidente, aunque sus demás integrantes eran designados por elección. Mediante estas divisiones territoriales el presidente Díaz concentró aún más en su persona el poder que tenía sobre el Distrito Federal. La ley estipuló que su régimen interior debía regirse por las disposiciones que dictara el Congreso de la Unión, quedando sujeto en lo administrativo, político y municipal al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaria de Gobernación.²¹⁸

Esta ley trasladó el centro de gravedad del gobierno a una nueva entidad, el denominado Consejo Superior de Gobierno del D.F. Mediante su artículo 19, estipuló que los ayuntamiento del D.F. conservarían, en lo relativo a la

²¹⁵ Elías Huerta. *Ventanas...*, Op. Cit., p. 45

²¹⁶ El área urbana de ese entonces era de 12 kilómetros cuadrados; el área total de 1,483 kilómetros cuadrados. El Distrito Federal tenía 368,698 habitantes. Después de la división de 1899, siguió la de 1903 y 1917. (Jorge Gamboa del Buen. *Ciudad de México, una visión*, FCE, Colección Una visión de la Modernización de México, México, D.F, 1994, p. 45).

²¹⁷ Ariel Rodríguez Kuri, *Experiencia Olvidada...*, Op. Cit., p.31

administración municipal, solamente la voz consultiva y el derecho de vigilancia, de iniciativa y de veto. Pero todo aquello que se refiriese 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 dependerán de la Secretaría del Estado y Despacho de Gobernación: el gobernador del D.F., el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el titular de la Dirección General de Obras Públicas.²¹⁹

1.1.5 De 1917 a 1928.

En 1914 y 1915, con la revolución mexicana, el funcionamiento del modelo político de la ciudad de México estuvo determinado por el ritmo del diferendo político y luego de la guerra entre las fracciones revolucionarias.

En 1914, después de la rendición del ejército federal, el Ayuntamiento de la ciudad de México recibió la noticia de que había recuperado todos los derechos y prerrogativas que habían disfrutado desde 1903. Carranza firmó un decreto, por medio del cual se derogaba la Ley de Organización Política y Municipal de marzo de 1903. Con esta nueva disposición, los ayuntamientos del Distrito Federal entraban de nueva cuenta en posesión de los bienes raíces, derechos, acciones, rentas e impuestos que poseían y detentaban antes de 1903.²²⁰

En 1914 se trasladaron los poderes del gobierno federal a Veracruz debido a la inestabilidad política.²²¹ Como producto del cambio de las fuerzas políticas, en 1915 Venustiano Carranza pretendió que se estableciera el sistema municipal en todo el país y planteaba la exclusión de la ciudad de México por ser la sede de los poderes federales; sin embargo sus propuestas no fueron aceptadas.

²¹⁸ Lucía Álvarez, *Distrito Federal, Op. Cit.*, p. 91

²¹⁹ Ariel Rodríguez Kuri, *Experiencia...*, *Op. Cit.*, p. 73

²²⁰ Ariel Rodríguez Kuri, "El año cero: el ayuntamiento de México y las facciones revolucionarias (agosto 1914- agosto 1915)" en *Ciudad de México: instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931*, Carlos Illades y Ariel Rodríguez Kuri (compiladores), Colegio de Michoacán, Zamora, 1996, p.200

²²¹ Héctor Castillo, *Op. Cit.*, p.159

En 1917, cuando se erigió el Congreso Constituyente, éste funcionó en la ciudad de Querétaro. En esos años se volvió a modificar la forma de gobierno del D.F. pues, con el argumento de que era la sede de los poderes federales, fue la única excepción en la propuesta constitucional de Venustiano Carranza que estableció el municipio libre en todas las entidades del país.

La forma de gobierno del Distrito Federal no cambió en 1917 con la promulgación de la Carta Magna sino hasta 1928. En el Congreso Constituyente nuevamente se discutió la situación del Distrito Federal, pero el asunto de la sede había quedado saldado y la discusión se centró en su forma de pertenencia a la Federación y en la definición de la fórmula gubernamental idónea que permitiera conciliar en su interior lo federal y lo local.

En los artículos 43 y 44 de la Constitución se estableció que el D.F. era parte integrante de la Federación y se determinaba como el asiento de los poderes federales. De igual forma se abría la posibilidad de que en el momento en que estos poderes se fueran de este lugar, la entidad se pudiera convertir en el Valle de México. La constitución decretada en 1917 ratificó que el D.F. se compondría del territorio que tenía, y en el caso de que los poderes federales se trasladaran a otro lugar, se erigiría en Estado del Valle de México; en cumplimiento de lo que establecía el artículo 1º transitorio, el día 13 de abril de ese mismo año se promulgó la *Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales*, “previniendo lo relativo a su gobierno, a las facultades y obligaciones del gobernador, del secretario de gobierno y del tesorero”.²²²

Se determinó que el Distrito Federal se dividiera en municipalidades que deberían tener la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir con sus gastos comunes.²²³ Mediante el artículo 15 se aprobó el sistema municipal, y se sostenía que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habría ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno federal. Tanto el Distrito Federal como los territorios estarían a cargo de los gobernadores y éstos

²²² Elías Huerta, *Op. Cit.*, p.48

²²³ Jorge Gamboa del Buen, *Op. Cit.*, p.43

dependerían directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordaría con el presidente de la República y tanto él como los gobernadores de cada territorio serían nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.²²⁴

Con la Constitución de 1917 se empezó a cimentar en el Distrito Federal el cambio hacia un gobierno distinto; sin embargo, no llegó al extremo de atar por completo el gobierno local al gobierno federal. Aún así, el gobierno que se formó fue diferente porque hizo confluir un congreso federal que fungía como un poder legislativo local, un gobernador designado por el presidente y un conjunto de ayuntamientos que eran electos por los ciudadanos.

Con ello, el D.F. mantuvo la división de municipalidades, que serían gobernadas por ayuntamientos de elección popular, con la excepción de la Municipalidad de México que sería regido por un consejo como la autoridad máxima en cuestiones administrativas, y por un gobernador que dependería directamente del Presidente y que tendría a su cargo la administración del Distrito Federal. Los ayuntamientos siguieron existiendo como órganos administrativos, consultivos y de vigilancia, pero sin capacidad jurídica. A la cabeza de los ayuntamientos quedó un prefecto político designado por el Presidente de la República que acordaba directamente con el ministro de Gobernación. Con esta disposición siguió coexistiendo el régimen municipal con el D.F. , aunque con grandes limitaciones porque se mantuvo un estado de excepción, en donde el jefe del Ejecutivo era quien determinaba en última instancia a las autoridades capitalinas.

Por otra parte, la Constitución de 1917 también dispuso que aproximadamente dos mil kilómetros del Estado de México pasaran a ser parte del Distrito Federal.²²⁵

Aunque en términos legales estaba cimentado el modelo municipal en el período de los once años que transcurrieron entre 1917 y 1928, en la práctica la convivencia entre los poderes locales y federales se hizo imposible porque se

²²⁴ Lucía Alvarez, *Op. Cit.*, p.93

²²⁵ Héctor Castillo, *Op. Cit.*, p.159

acabó imponiendo el gobierno federal, sobre el que recaía la responsabilidad de tomar las decisiones locales. Fue hasta agosto de 1928 cuando de manera legal se asentó una forma de gobierno distinta a la de las otras entidades de la República.

Al finalizar la revolución mexicana la ciudad se fue desbordando, y en 1928 cambió la forma de gobierno que prevaleció desde 1808. Con esta medida concluyó una forma de gobierno que duró más de cien años.²²⁶

1.2 De 1928 a 1988

Dos fueron las razones principales para que se realizara el cambio de gobierno en el Distrito Federal. En primer lugar, los municipios en la capital del país tenían importantes dificultades para resolver sus problemas financieros ya que como entidades autónomas resultaron incapaces de proporcionar los servicios esenciales. Por otra parte, había fuertes rencillas políticas entre los diversos partidos políticos formados durante el periodo carrancista y estos conflictos se extendieron hasta los ayuntamientos de la ciudad, aun cuando todos estos partidos apoyaban al presidente. Los problemas continuaron durante toda la década de los años veinte "hasta que Obregón, como parte de su campaña electoral, adoptó la propuesta de crear un distrito especial".²²⁷

Lo que intentó Obregón fue minimizar la fuerza de los partidos más fuertes en los municipios, en especial del Partido Laborista, y crear una estructura que mejorara la administración. Dado que las fricciones continuaron, se generó una lucha permanente entre los adeptos del constitucionalismo y las facciones opositoras en todas las instancias del poder local: el gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los cabildos. Otro aspecto que se agregó a la necesidad del cambio, fueron las luchas que se generaron entre las dos grandes

²²⁶ El capítulo IV comienza con la explicación de la forma de gobierno que tuvo el D.F. después de 1928.

²²⁷ Peter M. Ward. *México: una megaciudad. Producción y reproducción del ambiente urbano*, Alianza Editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991, p.111

centrales obreras (la Casa del Obrero Mundial y Confederación Regional Obrera Mexicana), y entre éstas y otras fuerzas políticas establecidas en el D.F.

Otra de las causas del cambio en el D.F. fue que el real opositor de Obregón, el general Francisco Serrano, se desempeñaba como gobernador del Distrito Federal. Tanto él como los militantes del Partido Laborista -que dominaban el Ayuntamiento de la ciudad- se oponían a las ideas reeleccionistas de Obregón y Calles. Además, la plaza militar asentada en el Valle de México, que era la más fuerte del país, estaba a cargo del general Eugenio Martínez como jefe de las operaciones militares y también era partidario de Serrano. Como centro político de las fracciones revolucionarias del constitucionalismo y de los opositores de los revolucionarios, la ciudad de México fue durante toda la década de los años veinte escenario de conflictos políticos entre el gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los cabildos. Por eso, Obregón mandó la iniciativa de reforma al régimen de los ayuntamientos en el mismo año en que fue asesinado. Además de la crisis administrativa y fiscal en que se encontraban los ayuntamientos, "Obregón refería el traslape de funciones en unos casos, el vacío de responsabilidad y de recursos de los gobiernos municipales, que se generaba con la coexistencia con el gobierno federal, en otros."²²⁸

La metropolización o conurbación era otras de las razones de la iniciativa, que apuntaba la inconveniencia de dividir políticamente lo que estaba articulado en los aspectos urbanos. Si bien estuvieron de acuerdo en el diagnóstico e incluso en la formación de una administración central en la ciudad de México, los opositores laboristas de Obregón discreparon en cuanto a la supresión total de los ayuntamientos y sobre todo de la supresión del sistema electoral.

De esta manera, aunque Obregón hubiese ganado las elecciones como Presidente de la República, hubiera tenido muy pocas posibilidades de consolidarse pues tenía la oposición del gobierno, los obreros y la tropa de la ciudad de México.²²⁹ El apoyo que tenía Obregón provenía de los legisladores federales, quienes apoyaron en todo momento sus intenciones reeleccionistas y

²²⁸ Teresa Incháustegi, *Op. Cit.*, p. 257

²²⁹ Elías Huerta, *Op. Cit.*, p.53

centralistas. Con Calles como presidente, Obregón logró presentarse como candidato a la presidencia de la República y cumplir con sus aspiraciones reeleccionistas y de paso tomar el control político de la capital del país. Como parte de su campaña de reelección, Obregón decidió erradicar definitivamente a sus enemigos laboristas del gobierno de la capital e impedir su posible retorno. Así, en mayo de 1928 presentó ante el Congreso una iniciativa para acabar con el régimen municipal en el Distrito Federal, la cual fue aprobada el 28 de agosto de ese año.²³⁰

La iniciativa de agosto de 1928 reformó la fracción IV del artículo 73 constitucional, a través de la cual se suprimió el régimen municipal para el D.F. A partir de entonces se estableció que el gobierno local quedaba directamente al cargo del ejecutivo federal, quien lo ejercería desde ese momento por intermedio del Departamento del Distrito Federal.²³¹ Con esta medida, el Presidente de la República se reservaba el control político y administrativo de la capital del país y conseguía acrecentar sus atribuciones y facultades mediante un órgano centralizado y adecuado para sus intenciones políticas. De igual forma, la primera consecuencia de la supresión del régimen municipal del D.F. en 1928 “fue justamente la desaparición de su identidad política, la cual quedó subordinada desde entonces a la estructura del poder nacional”.²³²

El proyecto de ley que se discutió en el Congreso Constituye modificó las bases primera, segunda y tercera de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Federal, con 170 votos a favor en lo general y con 174 votos en lo particular en la Cámara de Diputados, y con una votación a favor de 169 en la Cámara de Senadores. Mediante esas modificaciones, se aprobó que el Congreso de la Unión tendría facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal.²³³ De esta manera, el gobierno del D.F. no sólo estaría atado al Presidente de la República, sino también al Congreso de la Unión.

²³⁰ Lorenzo Meyer, *Gobierno y evolución política 1824-1940*, Op. Cit., p. 651

²³¹ Lucía Álvarez, Op. Cit., p. 93

²³² Soledad Loaeza, “Perspectiva para una historia política del Distrito Federal en el Siglo XX”, en *Historia Mexicana*, COLMEX, Vol. XVI, No. 1, abril-junio, 1996, p. 100

²³³ Cámara de Diputados, *Sistema de Información e Investigación Documental (SIID)*, Revisión del conjunto de modificaciones legislativas que ha tenido el artículo 73 constitucional.

Esta disposición se publicó el 20 de agosto en el Diario Oficial de la Federación y con ella el presidente de la República tendría vía libre para nombrar a todos los funcionarios del gobierno de la capital. Muerto Obregón y con Portes Gil en la presidencia de la República, el 31 de diciembre de ese mismo año se emitió la *Ley Orgánica del Distrito Federal y territorios Federales*, con la que se sustituía la figura del gobernador por la de Jefe del Departamento y asimismo se cambiaba el régimen de ayuntamientos municipales por las delegaciones políticas como órganos desconcentrados dependientes del Departamento del D.F. El primer artículo transitorio de la Ley disponía que el nuevo departamento empezaría a regir el primero de enero del año siguiente y se derogarían todas las leyes y disposiciones que tuvieran algún rastro del sistema municipal.

La Ley definió nuevamente la extensión y límites del D.F., aunque se respetaron los que ya tenía, y que provenían de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales de 1899, en donde se establecía la división en la municipalidad de México y en seis prefecturas o distritos que, a su vez, contenían a dos o más municipalidades.²³⁴ Se creó el Departamento Central, el cual quedó integrado por las municipalidades de México, Tacubaya y Mixcoac, y trece delegaciones: Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya. De esta manera, la ciudad de México se convirtió en la capital del Distrito Federal y las cabeceras de las delegaciones en las poblaciones del respectivo nombre.

Para compensar el hecho de que a partir de entonces los habitantes del D.F. estuvieron incapacitados para elegir a sus autoridades, se dispuso que el Jefe del Departamento Central sería auxiliado en sus funciones por un Consejo Consultivo en el que estarían representados los diversos sectores activos de la población capitalina. El Consejo estuvo integrado desde su inicio por representantes de las cámaras de senadores y diputados, y por representantes de asociaciones de la industria y el comercio, propietarios de bienes raíces, asociaciones de inquilinos, organizaciones campesinas, agrupaciones

²³⁴ Jorge Gamboa del Buen, *Op. Cit.*, p. 44

profesionales, organizaciones de empleados públicos y asociaciones de trabajadores y de madres de familia.²³⁵ Sin embargo, esta medida no compensaba los derechos perdidos. El Consejo tuvo facultades limitadas pues sus funciones se restringían a la opinión, revisión y consulta; además, estaba completamente subordinado a las decisiones del Jefe del Departamento Central y a los delegados. De este modo, el Consejo consultivo sirvió como un órgano para procesar los diversos e incluso contrapuestos intereses y demandas sociales con el fin de administrar políticamente la enorme diversidad de una población muy activa.²³⁶

Con el cambio en el gobierno del Distrito Federal se introdujo una forma irregular desde el punto de vista jurídico y político, al considerarlo como un departamento administrativo y equipararlo con los organismos de la administración pública federal que sirven como auxiliares del ejecutivo en esas tareas. Además, esta nueva forma de gobierno hacía de la ciudad de México una entidad administrativa por completo despolitizada y despartidizada ya que “propició que los habitantes se organizaran en torno a grupos e intereses, cancelando la posibilidad de que lo hicieran a alrededor de partidos políticos, clases e ideologías”.²³⁷

Para completar la reforma del Distrito Federal, el 21 de septiembre de 1944 se volvió a reformar el artículo 73 y se modificaron los artículos 94 y 111 de la Constitución.²³⁸ Con esta nueva reforma, el Congreso adquirió la facultad para aprobar los nombramientos de los magistrados y jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los territorios; hasta entonces, el presidente de la República no hacía los nombramientos y esta facultad la adquirió con la reforma del artículo 73 de la Constitución en 1951.²³⁹

²³⁵ Lucía Alvarez, *Op. Cit.*, p. 97

²³⁶ Teresa Incháustegui, *Op. Cit.*, p.260

²³⁷ Soledad Loaeza, *Perspectivas... Op. Cit.*, p.111

²³⁸ El artículo 73 Constitucional ha sido reformado desde 1917 en reiteradas ocasiones. De estas reformas, 18 tienen relación directa con el Distrito Federal. Fuente: *SIID*.

²³⁹ *SIID. Artículo 73 Constitucional*.

A diferencia del poder ejecutivo y legislativo, lo que ocurre con el poder judicial es distinto porque es el único que tiene asiento propio en la entidad y cuenta con instancias locales específicas para su ejercicio. Aquí se tiene una amplia diferenciación entre los órganos del Poder Judicial del D.F. y los órganos correspondientes de la federación; formalmente no se da ninguna relación de dependencia ni de jerarquía entre ellos, aún cuando el Poder Judicial Federal tenga injerencia dentro del D.F. en lo concerniente a los asuntos de competencia federal.

También en 1951 fue impulsada por Manuel Ávila Camacho una nueva ley orgánica reglamentaria de la base primaria, fracción VI del artículo 73 Constitucional, que se denominó *Ley Orgánica del Departamento del D.F.* Por primera vez se incorporó el concepto de Departamento y se establecieron nuevas condiciones y reglas relativas a la concepción, estructura y funcionamiento de esta dependencia.²⁴⁰

La dependencia del D.F. de los organismos públicos federales también incluyeron la materia hacendaria. En 1954 se estableció la obligación del gobierno capitalino de formular y presentar anualmente a la Secretaría de Hacienda, en los términos de *La Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación*, el proyecto de su presupuesto de egresos y la facultad de ejercerlo, previa aprobación de la Cámara de Diputados.

Aunque el Consejo Consultivo no logró el objetivo de representar los intereses de los capitalinos y su trabajo fue simplemente simbólico, fue reformado hasta 1970 con las modificaciones a la Ley Orgánica del D.F. Se estableció la división del territorio en las 16 delegaciones que tiene actualmente, “al frente de las cuales se designó un delegado y un subdelegado y donde funcionarían las Juntas de Vecinos, las cuales ampliarían la participación ciudadana hasta entonces restringida al Consejo Consultivo”.²⁴¹

El llamado Consejo Consultivo del Departamento Central, que se mantuvo hasta esa fecha, era meramente decorativo porque los distintos grupos sociales y

²⁴⁰ Elías Huerta, *Op. Cit.*, p.55

económicos no lo utilizaban como un medio de representación ante el Gobierno del D.F. Por el contrario, éstos se negociaban de manera directa con las autoridades del gobierno capitalino. Con el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos que se expidió en 1972, se incorporó el sistema vecinal como parte del sistema de representación política en el D.F.

A nivel nacional, en 1972 se redujo la edad para poder ser diputado y senador, y disminuyó el porcentaje de la votación nacional para que los partidos pudieran obtener su registro del 2.5% a 1.5%. En cuanto al Distrito Federal, se llevó a cabo la vigésima sexta reforma del artículo 73 constitucional en la que se disponía que habría un plazo improrrogable de diez días para que la Cámara de Diputados otorgara o negara la aprobación de los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal hechos por el Presidente de la República.²⁴²

Las modificaciones a la legislación electoral efectuadas en 1977 implicaron en realidad una reforma política de grandes dimensiones a nivel nacional y para el D.F., introdujo las figuras del referéndum y la iniciativa popular.²⁴³ No obstante, esta reforma jamás se llevó a cabo en la práctica porque las modificaciones constitucionales no tuvieron un impacto directo en el escenario político del D.F. Estos derechos no fueron reglamentados y poco después fueron eliminados.²⁴⁴

Esta importante disposición constitucional formaba parte de un verdadero avance democrático con la que se pretendía dar a los habitantes del D.F. un mecanismo efectivo de participación en la toma de las decisiones, y en 1978 fue retomada por la *Ley Orgánica del Departamento del D.F.* que la reglamentó. Sin embargo, todo quedó en una buena intención pues no existió la voluntad política para regular detalladamente en la legislación secundaria, ni para poner en practica este importante avance democrático. De tal suerte que por muchos años

²⁴¹ Alicia Ziccardi, *"Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital"*, Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1998, p.126

²⁴² Decreto por el que se reforman el artículo 43 y los demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos, Artículo 73, fracción 4ª de la fracción VI, artículo 73. (SIID).

²⁴³ Reforma 29 del artículo 73, publicación: 06-12-1977, Resumen realizado por el Departamento de Documentación Legislativa, SIID.

²⁴⁴ Rodríguez Araujo, "Gobierno, reformas políticas y democratización del Distrito Federal, 1940-2000", en *La ciudad de México en el fin...* Op.Cit., pp.655

fue letra muerta ya que no se llevó a cabo ningún referéndum en la ciudad. Y así como apareció en el texto constitucional este instrumento esencial de los países democráticos contemporáneos, de la misma manera desapareció sin mayor cuestionamiento en la subsecuente reforma política en 1986.²⁴⁵

En 1986 se sustituyó la Ley Orgánica del Departamento del D.F. con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de tal manera que el gobierno del Distrito Federal se elevó al rango de las demás secretarías de Estado y órganos de la administración pública federal; así quedó incorporado el Departamento del D.F. como una dependencia más de todas aquellas instancias que dependen directamente del Poder Ejecutivo Federal. La figura del Regente de la ciudad permaneció y a partir de ella se agruparon las áreas de gobierno, jurídicas, administrativas, de hacienda, sociales, de obras y servicios públicos.

En un escenario inédito en la historia política de nuestro país, la segunda mitad de los ochenta fue de construcción de nuevos espacios de democracia; después de muchos años se estaba gestando una competencia real, sobre todo en el caso de la Presidencia de la República. Después de la experiencia del terremoto del 85, cuando los habitantes del D.F. aprendieron a asociarse y a solucionar sus problemas mediante la solidaridad, la sociedad arribó a una actitud más crítica y consciente, por lo que exigió mayores espacios de participación.²⁴⁶ A raíz de los terremotos que sacudieron no sólo los cimientos de la ciudad, sino las estructuras del gobierno al evidenciar la vulnerabilidad de la centralización, se abrió paso a la reforma política del D.F. que finalmente derivó en la creación de la Asamblea de Representantes en 1987, la cual comenzó sus actividades en el mes de octubre de 1988, después de 60 años que la capital del

²⁴⁵ Elías Huerta, *Op. Cit.*, p. 59

²⁴⁶ Chantal Mouffe afirma que la creación de las identidades políticas como ciudadanos democráticos radicales depende, pues, de una forma colectiva de identificación entre las exigencias democráticas que se encuentran en una variedad de movimientos: de mujeres, trabajadores, de grupos étnicos, homosexuales, ecologistas, así como en otros *nuevos movimientos sociales*. Es una concepción de ciudadanía que, a través de una identificación común con una interpretación democrática radical de los principios de libertad e igualdad, apunta a la construcción de un *nosotros*, una cadena de equivalencia entre sus demandas, a fin de articularlas a través del principio de equivalencias democráticas. Chantal Mouffe. *El retorno de lo político: comunidad, ciudades, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona, 1999, p.102

país perdiera sus municipios y con ello sus autoridades electas. Así se instauró la representación proporcional en la ciudad capital.²⁴⁷

Sin embargo, aunque no de forma explícita, el reclamo ciudadano por una nueva forma de gobierno en el D.F. había surgido durante el movimiento estudiantil y popular de 1968 que fue duramente reprimido el 2 de octubre de ese año, continuó latente los años siguientes y se presentó constantemente desde 1985 con motivo de los sismos. Tal reclamo fue evidente y masivo en las elecciones presidenciales de 1988, cuando el D.F. votó mayoritariamente por el Frente Democrático Nacional. “A partir de entonces la regencia capitalina tuvo que dialogar con muchos sectores para poder gobernar, y miles de ciudadanos demandaron sus derechos políticos plenos en el plebiscito de 1993. La reforma político-electoral para el Distrito Federal era impostergable”.²⁴⁸ Pero además, hay que subraya que los sismos de 1985 y posteriormente las controvertidas elecciones federales de 1988 aceleraron de manera abrupta la diferenciación de las políticas local y nacional y alteraron la imagen y la posición de la ciudad en el país. “Ambos acontecimientos pusieron al descubierto la existencia de una sociedad local, movilizada y participante, dispuesta a rescatar su identidad política confundida por la presencia de los poderes federales.”²⁴⁹

Bajo este escenario fue presentada una iniciativa por el presidente Miguel de la Madrid. El fundamento del dictamen de la iniciativa lo presentaron los diputados independientes y diputados miembros de la Fracciones Parlamentarias del PAN, PDM, PSUM, PRT y PT, la cual fue aprobada con gran consenso en la Cámara de Diputados y en la de senadores. Esta ley mantuvo que las decisiones políticas del Distrito Federal se tomaran en el Congreso de la Unión y planteó la creación de la Asamblea de Representantes como un órgano de representación ciudadana para el Distrito Federal que tuviera la competencia para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. La iniciativa presidencial contenía también las bases para la estructuración de la administración de justicia

²⁴⁷ Jacqueline Peschard, 1994: *voto y representatividad política en el D.F.* en *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Miguel Angel Porrúa y Flacso, México, 1995, p.311

²⁴⁸ María Eugenia Valdés, “Una nueva legitimidad en el Distrito Federal, Las elecciones de 1997”, en Silvia Gómez Tagle (coord.), en *Nueva Antropología*, Vol. XVI, Núm. 54, México, junio, 1998, p.60.

en el Distrito Federal y se elevaba a principio constitucional la decisión de que la descentralización y concentración del Distrito Federal debían estar al servicio del mejoramiento de la calidad de vida de los capitalinos.²⁵⁰

Es hasta 1986 cuando se empezó a modificar la forma de gobierno impuesta en 1928, que se concretó en 1988 con la elección de una Asamblea de Representantes; en 1997 los capitalinos pudieron elegir al Jefe de Gobierno y en el 2000 a los delegados, además de los miembros del Congreso local.

Para ilustrar con mayor detalle el conjunto de cambios que se dieron dentro de las tres formas de gobierno señaladas en este trabajo, incluyo el siguiente cuadro que señala la evolución histórica de las estructuras políticas y administrativas que prevalecieron en la ciudad de México de 1521 a 1993.

Cuadro No. 2
Evolución de las estructuras políticas y administrativas, 1521-1993

1.	1521-1524	Los españoles introdujeron el sistema municipal castellano en Coyoacán.
2.	1524	El ayuntamiento se trasladó a la Ciudad de México. Estaba integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes ordinarios, ocho ediles, un escribano y un mayordomo.
3.	1527	Se instaló la Real audiencia de México que era un órgano de gobierno, encabezado por un Presidente.
4.	1528	La estructura del ayuntamiento sufrió modificaciones. El ayuntamiento de la Ciudad adoptó facultades legislativas y de gobierno sobre todo el país; con el tiempo perdió dichas facultades aunque conservó gran influencia sobre las ciudades capitales.
5.	1535	Se nombró un virrey para la Nueva España, encargado del gobierno político, civil y económico de la ciudad, del Real Patronato, la Capitanía General y la Superintendencia de la Real Hacienda.
6.	1539	Se decretó que la jurisdicción de la Ciudad tuviera 15 leguas. La Ciudad Española se fragmentaba en 2 porciones. La traza interior exclusiva para los peninsulares, y la exterior, para los indios, misma que se subdividía en 4 cabeceras.
7.	1776	El virrey autorizó que el ayuntamiento otorgara puestos de vigilancia en la junta de policía a 5 vecinos de la Ciudad, a ellos se les llamó Regidores.
8.	1780	Se creó el puesto de Alcalde de Barrio para vigilar y levantar registro de vagos y ladrones. La Junta de Policía estaba formada de los alcaldes que dependían del Diputado de Policía del Ayuntamiento y el Corregidor.
9.	1786	A partir de este año se introdujo la figura del Intendente Corregidor de la Ciudad de México, Presidente del Ayuntamiento de la Ciudad -

²⁴⁹ Soleda Loaeza. *Perspectivas... Op. Cit.*, p. 105

²⁵⁰ Reforma número 33 del artículo 73 constitucional. Publicación: 10-08-1987. SIID, resumen realizado por el Departamento de Documentación Legislativa.

		con facultades en materia de policía, hacienda y guerra. Se nombraron subdelegados que sustituirían a los alcaldes mayores y reforzarían las facultades de los virreyes.
10.	1810-1821	El ayuntamiento de México mantuvo su división existente en 1810 que era de 32 cuarteles: 8 mayores y 4 menores dentro de cada uno de los primeros.
11.	1821-1823	La Ciudad de México prosiguió a su vez con la división territorial existente, en cuarteles.
12.	1824	El 28 de noviembre se creó el Distrito Federal. Se fijó la Ciudad de México como sede de los poderes federal, y se determinó que su correspondiente distrito quedará comprendido en un círculo cuyo centro debía ser la Plaza Mayor y su radio no mayor de 2 leguas (8 800 metros aproximadamente). La capital del Estado de México fue San Agustín de las Cuevas, actualmente Tlalpan. Área urbana: 3.7 kilómetros cuadrados. Área total: 390 kilómetros cuadrados. Habitantes: 169 000.
13.	1829	El ayuntamiento publicó la fragmentación territorial de la municipalidad en 8 cuarteles mayores y 32 cuarteles menores.
14.	1835	El territorio nacional se dividió en Departamentos. El Departamento de México se subdividió en 13 distritos. El Distrito Federal en tres partidos, Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla. El territorio del extinto Distrito Federal pasó íntegro a formar parte del Departamento de México.
15.	1836	Se incorporó al Departamento de México el territorio de Tlaxcala.
16.	1841-1846	El Distrito de México continuó dividido en tres partidos: Ciudad de México, Coyoacán y Tlalnepantla. Cada uno a su vez estaba seccionado en municipalidades.
17.	1846-1857	Se volvió a crear el Distrito Federal y se designó a la Ciudad de México con esa naturaleza. Desde su inicio coexistieron dentro de él la municipalidad y la prefectura: por un lado estaba dividido en 8 prefectura centrales y en tres prefecturas foráneas; por el otro, estaba la municipalidad de México.
18.	1854	Por decreto se amplió el área de dicho distrito hasta: San Cristóbal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Iztapalapa, Peñón Viejo y la medianía de las aguas del Lago de Texcoco. Se delimitaron tres prefecturas exteriores con cabeceras en: Tlalnepantla, Tacubaya y Tlalpan.
19.	1857	El Distrito Federal se dividió de nueva cuenta en prefecturas centrales y prefecturas interiores en la jurisdicción de los antiguos cuarteles.
20.	1858	En julio se expidió un decreto que otorgaba nuevamente a la capital el carácter de Distrito de México.
21.	1859	Se reordenaron los Departamentos; el Distrito de México junto con el de Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla conformaron el denominado Departamento del Valle de México, teniendo a la Ciudad de México como su capital.
22.	1862	Se incorporaron tres distritos más: Chalco, Texcoco y Otumba.
23.	1861-1963	El Distrito Federal se dividió en la Municipalidad de México y cuatro partidos: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya.
24.	1864-1867	Se dividió en ocho cuarteles mayores de policía que se subdividían en cuarteles menores y éstos en manzanas o secciones.
25.	1898	Se decretan los límites vigentes del Distrito Federal, con la Ciudad de México como centro. Adquiere la forma de gota y superficie que actualmente conserva; y se realiza el plano que lo delimitaba

		conocido como Plano de Linares. Área total 1 483 kilómetros cuadrados.
26.	1899-1900	El Distrito Federal se dividió en la Municipalidad de México y en seis prefecturas o distritos que, a su vez, contenían a dos o más municipalidades. Área urbana: 12 kilómetros cuadrados. Área total: 1483 kilómetros cuadrados. Habitantes: 368 698.
27.	1910	La ciudad pierde su autonomía. El Distrito Federal queda dividido en 13 municipalidades. Área urbana 13. 7 kilómetros cuadrados. Área total 1 483 kilómetros cuadrados. Habitantes 471 066.
28.	1917	La Constitución decretada en 1917 ratificó que el Distrito Federal se compusiera del territorio que actualmente tiene. Con la expedición de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federal se mantuvo la división de la entidad vigente en 1899. Se señaló que el Distrito Federal se dividiera en municipalidades que deberían tener la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes. Área urbana: 62.6 kilómetros cuadrados. Habitantes 906 603.
29.	1928	Decreto Presidencial que suprime los Ayuntamientos. Se crea el Departamento del Distrito Federal. El Presidente de la República elige a su representante. En 1928 el territorio del Distrito Federal se divide en un Departamento Central y 13 delegaciones: Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya. La Ciudad de México se convirtió en la capital del Distrito Federal y las cabeceras de las delegaciones en las poblaciones del respectivo nombre. Área urbana: 62.2 kilómetros cuadrados. Habitantes 1 230 000.
30.	1941	Se ratifican los límites de 1898. El crecimiento de la población en la década de los cuarenta y los cincuenta es de 73.5%. División Política en la Ciudad de México y 12 Delegaciones. Área urbana: 99.2 kilómetros cuadrados. Habitantes 1 760 000.
31.	1950	12 Delegaciones y Departamento Central. Área urbana Distrito Federal: 146 kilómetros cuadrados. Área urbana total 151 kilómetros cuadrados. Habitantes 3 170 193.
32.	1959	Conurbación con el Estado de México que inició en 1953 en tres municipios. Área urbana Distrito Federal: 210 kilómetros cuadrados. Área urbana total: 223 kilómetros cuadrados. Habitantes 4 870 848.
33.	1970	Ya se han conurbado 12 municipios del Estado de México. En este año desaparecen los 12 cuarteles. Se dividen en 16 delegaciones Área urbana total: 384 kilómetros cuadrados. Habitantes 6874165.
34.	1980	Se mantiene la división en 16 delegaciones. En 1976 se publicó la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y la Ley General de Asentamientos Humanos; en 1978 el Plan Director para el Desarrollo Urbano. Área urbana: 750 kilómetros cuadrados. Habitantes 8 831 079
35.	1993	El gobierno de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México es compartido por el gobierno del Estado de México y por el Departamento del Distrito Federal. El gobierno del Estado de México se compone de la estructura tradicional del sistema federal mexicano: un gobierno estatal con un poder ejecutivo electo presidido por un gobernador, un poder judicial y un poder legislativo conformado por un congreso estatal. En un siguiente nivel están los municipios conocidos por un presidente municipal electo que coordina los trabajos de las distintas áreas administrativas, y un cabildo local electo en

		representación de los intereses de la comunidad. Los municipios son conducidos por un presidente municipal electo que coordina los trabajos de las distintas áreas administrativas y un cabildo local en representación de los intereses de la comunidad. El gobierno del Distrito Federal depende del Presidente de la República, quien lo delega en un Jefe del Departamento del Distrito Federal. Este último coordina el Departamento responsable de la administración del territorio del Distrito Federal. El Departamento del Distrito Federal está conformado por un área central que cuenta con 6 Secretarías Generales, 4 Coordinaciones Generales y una Oficialía Mayor. Cada una de ellas cuenta con Direcciones Generales, Direcciones, Subdirecciones y Departamentos. El sector descentralizado está constituido por las 16 Delegaciones en que se divide el territorio del D.F., mismas que a su vez cuentan con subdelegaciones, subdirecciones y departamentos. Existe además un sector desconcentrado del Departamento del D.F. formado por empresas que han sido creadas a lo largo de los años para administrar servicios necesarios para la Ciudad. En este sector destacan el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el Sistema de Transportes Eléctricos y la Central de Abastos. Actualmente el Departamento del Distrito Federal cuenta con 222 mil 177 empleados, de los cuales 35 mil 883 constituyen personas de confianza 141 mil 687 son sindicalizados, 14 mil 052 eventuales y 30 mil 555 de Seguridad Pública. Con dicha fuerza de trabajo se realiza la administración cotidiana de la Ciudad, se planea y conduce su futuro.
--	--	--

Fuente: Elaboró Jorge Gamboa del Buen en la *Ciudad de México, una visión*, editado en el FCE, Colección Una visión de la Modernización de México. Se agregaron algunos datos más, por parte de la autora de esta investigación.

1.3 La Asamblea: Una nueva forma de gobierno en el Distrito Federal (1988 – 2000)

El paso más firme para el cambio del gobierno en el Distrito Federal entre 1917 y 1988 lo constituyó la Asamblea de Representantes, que se generó en el marco del proceso de la reforma política que se dio en el sexenio de Miguel de la Madrid. Durante la segunda mitad de 1986 fueron convocados para realizar la reforma los partidos políticos, asociaciones políticas nacionales, instituciones académicas, organizaciones sociales y ciudadanas, y participaron en las audiencias públicas de consulta sobre la *Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*. En las consultas públicas se discutió como nunca antes el tema de la democratización del D.F. y se volvió a colocar en la mesa de debates la posibilidad de un gobierno local en la capital.²⁵¹ La discusión giró alrededor de la conversión del D.F. en un estado más de la federación, la creación de un Congreso local, el restablecimiento del régimen municipal en el D.F. y la necesidad de fortalecer el sistema de organización vecinal. Pero cuando los resultados llegaron al Congreso, la discusión se centró fundamentalmente en la creación de un nuevo congreso local con atribuciones restringidas, que era la propuesta del PRI, y la creación del Estado del Valle de México o Estado del Anáhuac, que fue la demanda que sostuvo la oposición unificada. El argumento del PRI era la inconveniencia erigir un nuevo estado con una población mucho mayor a diez millones de habitantes pues para ese partido eso situaría al gobernador de la ciudad en una posición de superioridad frente al ejecutivo federal; tal idea no era descabellada si se recuerda la experiencia que tuvo Obregón cuando el Distrito Federal era parte de un sistema municipal.

²⁵¹ En el conjunto de discusiones que se han llevado a cabo en el Congreso de la Unión desde 1917 las distintas fracciones parlamentarias -salvo el PRI- reconocieron que la forma de gobierno del D.F. era insuficiente para las necesidades políticas, económicas y sociales de los capitalinos; en todo este tiempo había el consenso de que debería de cambiarse. Se reiteró esta posición en las propuestas de gobierno que los partidos políticos hicieron en sus plataformas electorales sobre el D.F. (Diario de los debates del Congreso de la Unión, 1917-2000)

Diversos políticos han sostenido que el principal problema para conformar un estado en el D.F. es precisamente la convivencia entre los niveles de autoridad: el federal y el estatal, o incluso en un caso extremo se agregaría el nivel municipal. Pero hay otros factores que también pesaron para que el PRI y el gobierno federal se opusieran a que el D.F. fuera un estado autónomo; dado que la capital del país hace una aportación muy alta a la recaudación federal y recibe mucho menos, se estaba previendo que un gobierno local en la ciudad seguramente reclamaría mayores recursos.²⁵²

El presidente de la República recuperó la propuesta del PRI y reformó la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, a partir de lo cual se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) concebida como un nuevo órgano deliberativo y reglamentario integrado por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional; los representantes serían elegidos cada tres años.²⁵³ Se estableció que la propia ARDF calificaría a sus miembros a través de un Colegio Electoral integrado por los representantes.

El decreto de creación de la ARDF se promulgó el 10 de agosto de 1987 y se estipuló la primera elección para el periodo electoral federal de 1988. De manera muy precisa se definió que la ubicación física de los poderes federales debería circunscribirse al centro histórico y además se abrió la posibilidad de llevar a cabo la iniciativa popular en relación con las materias de competencia de la Asamblea. Es decir, se legalizó la posibilidad de que la población presentara iniciativas ante el Congreso de la Unión si reunía por lo menos diez mil firmas de ciudadanos debidamente identificados; anteriormente, la ley solicitaba cien mil firmas.

La sola creación de la ARDF significó un importante avance en el restringido sistema de representación de la entidad debido a que fue el primer órgano eminentemente representativo de alcance local instituido en el D.F. que

²⁵² Alicia Ziccardi, *Op. Cit.* p.66

²⁵³ *Decreto por el que se reforman los artículo 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracciones II y XVII; 110, primer párrafo; 111, primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Iniciativa publicada el 10 de agosto de 1987, SIID.

habría de ser integrado por miembros electos a través del voto universal y secreto de la ciudadanía y, en esa medida, contribuyó a revitalizar la democracia por el reconocimiento del pluralismo político evidente en la ciudad. “Sin embargo, las funciones y facultades que le fueron conferidas no trascendieron, en términos generales, el plano deliberativo, consultivo, de promoción y supervisión”.²⁵⁴

Debido a que en el sexenio de Miguel de la Madrid se enfatizó la idea de la moralización de la administración pública para tratar de hacer transparente el funcionamiento público y acabar con la corrupción, paralelamente a la creación de la ARDF se realizó otra reforma que también fue publicada el 10 de agosto de 1987, a partir de la cual el Congreso tendría la facultad para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que dirimieran las controversias suscitadas entre la administración pública federal y del Distrito Federal.

Las nuevas instituciones creadas en el gobierno de Miguel de la Madrid hicieron avanzar la transición hacia la democracia en México porque permitieron que los habitantes del Distrito Federal pudieran tener una representación política local. La ARDF cumplió un papel de equilibrio en las controvertidas elecciones presidenciales de 1988, ya que habiendo ganado el PRI la elección presidencial, la oposición además de sus candidatos a senadores, diputados y asambleístas de mayoría, pudo colocar a 16 miembros más de representación proporcional.²⁵⁵

En su primer año de trabajo, la Asamblea confirmó su carácter de organización pluripartidista convirtiéndose en un centro de convergencia de las corrientes políticas del Distrito Federal. De este modo, fue una instancia que contribuyó a mantener la gobernabilidad de la gran ciudad, pero era necesario que se ampliaran y reglamentaran sus facultades para que esta función se institucionalizara y no dependiera de las relaciones particulares con el gobierno capitalino; esto se alcanzó con la reforma de 1993, en la que se incorporó la

²⁵⁴ Lucía Álvarez, *Op. Cit.*, p.116

²⁵⁵ Jacqueline Peschard, *La reforma política...Op. Cit.*, p.220

existencia de la Asamblea a la reglamentación del Departamento del D.F. aunque seguía requiriéndose la promulgación del Estatuto de gobierno.²⁵⁶

Pese a todas sus limitaciones como órgano legislativo, la Asamblea fue el primer espacio de participación política local que se abrió desde 1928; así que transcurrieron 50 años “para que la voz y las exigencias de las organizaciones políticas y de los ciudadanos fueran escuchadas en las altas esferas gubernamentales y se diera paso, aunque recurriendo al gradualismo, a una medida real de democratización del gobierno de la capital”.²⁵⁷

Los resultados de las elecciones de 1988 demostraron que en el D.F. había una preferencia importante por los partidos de oposición y de acuerdo con diversas estadísticas, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano -quien salió del PRI y formó el Frente Democrático Nacional con exmilitantes priistas y organizaciones políticas de izquierda- ganó sobre Carlos Salinas de Gortari, el candidato del PRI. Después de las elecciones y a causa de las graves sospechas de fraude electoral, Carlos Salinas promovió nuevamente una reforma legal que se encuadraba dentro de lo que denominó *modernización nacional* e incluyó una amplia consulta nacional en materia electoral. El logro más significativo de esta reforma se concretó con la aprobación del nuevo *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), que fue promulgado el 15 de agosto de 1990. En el conjunto de reformas fue modificado el artículo 73 constitucional para definir el porcentaje que requería un partido político para alcanzar curules en la ARDF según el principio de representación proporcional.²⁵⁸ El nuevo Cofipe fue puesto en práctica en el proceso electoral intermedio de 1991 con el Instituto Federal Electoral como organismo encargado de organizar y realizar las elecciones.

Entre 1988 y 1993, distintos grupos sociales y políticos impulsaron una reforma política mucho más profunda porque estaban convencidos de que la ciudad de México estaba ya en condición de tener un gobierno realmente

²⁵⁶ Jaqueline Peschard, 1994: ... *Op. Cit.*, p.311

²⁵⁷ Elías Huerta, *Op. Cit.*, p. 67

²⁵⁸ Reforma 36 del artículo 73 Constitucional. Publicación: 6 de abril de 1990. SIID, resumen realizado por el Departamento de Documentación Legislativa.

democrático. La Asamblea de Representantes no satisfacía las necesidades que la población exigía y nuevamente la discusión se centró en la necesidad de convertir al Distrito Federal en un estado más de la federación, con todos los derechos y obligaciones propios de éstos. Bajo este clima, fue convocado un plebiscito por parte de nueve representantes de la Asamblea del D.F. que pertenecían a diversos partidos políticos; se trataba de miembros de todas las fracciones parlamentarias, salvo el PRI, que lograron captar ese interés de la ciudadanía y pusieron en marcha uno de los procesos más interesantes y trascendentes de la vida política en la capital mexicana.²⁵⁹ Lo que se puso a consideración de los ciudadanos fue que las autoridades gubernamentales del D.F. pudieran ser elegidas popularmente, si debería existir un Congreso local para la ciudad capital y si debería ser considerada la transformación del D.F. en el estado 32 de la federación.

Este movimiento democrático llamó la atención de muchos sectores de la población y tuvo una dimensión que nunca lograron adquirir las mesas de concertación de la reforma política del D.F. promovidas por el presidente de la República a través de Manuel Camacho Solís, su regente capitalino. Tampoco tuvieron comparación los resultados de las mesas de concertación respecto del plebiscito, a pesar de que el gobierno del D.F. hizo hasta lo imposible por boicotearlo.

No obstante, la combinación de las audiencias públicas que se realizaron a lo largo y ancho de la capital –fueron más de 50 y en ellas se acumularon 312 propuestas para cambiar el gobierno capitalino- con la efervescencia provocada por el plebiscito ciudadano, sentó las bases para la anunciada y largamente esperada reforma política capitalina.²⁶⁰ Ante este escenario, el presidente de la República envió una iniciativa de ley a la Cámara de Diputados para reformar los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, adicionar el 76 y el 119, y derogar la fracción XVII del 89 de la Constitución. Modificada mínimamente y finalmente aprobada, la iniciativa fue una de las reformas constitucionales más

²⁵⁹ Véase el capítulo V de esta tesis de doctorado.

²⁶⁰ Elías Huerta, *Op. Cit.*, p.73

anheladas por los capitalinos. Pero a pesar de que la sociedad presionó de manera intensiva para que la forma de gobierno del D.F. fuera cambiada, esto no se cumplió por completo debido a que el PRI logró hacer prevalecer su propuesta que consistía en la creación de un modelo híbrido de gobierno; al final, esta reforma constitucional planteó una forma de gobierno diferente a la regencia, pero sin los niveles de autonomía de los gobiernos de las demás entidades de la República.

El resultado de la reforma a la legislación referente al Distrito Federal consistió en que se establecía ya como una administración pública propia conformada por órganos centrales, desconcentrados y entidades paraestatales. El presidente de la República podría designar al Regente y a otros funcionarios con la aprobación del Congreso de la Unión. En el artículo décimo primero de los transitorios de esta reforma, se estipulaba que el Congreso de la Unión conservaría la facultad de legislar, en el ámbito local, las materias de orden común, civil y penal para el Distrito Federal, en tanto se expidieran los ordenamientos de carácter federal correspondientes; una vez que entraran en vigor, correspondería a la Asamblea de Representantes legislar sobre el particular. Se decidió concentrar en un nuevo artículo de la Constitución (el 122) lo referente a la ciudad y en él se recogieron aspectos vinculados al tema que se encontraban dispersos en otros artículos constitucionales.²⁶¹

Las modificaciones se centraron en tres aspectos. Primero, que el gobierno del D.F. se ejercería por medio de órganos locales representativos y democráticos, y quedaría a cargo de los Poderes de la Unión y no únicamente del Ejecutivo. Segundo, que la ARDF dejaría de ser un órgano reglamentario y asumiría funciones legislativas, casi en los mismos términos que un Congreso local. Tercero, que el *Jefe del Distrito Federal* -titular del Poder Ejecutivo local-, sería nombrado por el Presidente de la República escogiéndolo entre los

²⁶¹ José Woldenberg, “La reforma política del Distrito Federal en 1993”, en *Participación y democracia en la Ciudad de México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades y La Jornada Ediciones (colección: La democracia en México), México, D.F., 1997, p. 179

miembros de la Asamblea o de un diputado o senador del DF que fuera miembro del partido mayoritario en la Asamblea.²⁶²

Otra de las modificaciones dio pie para que se crearan consejos ciudadanos en las 16 delegaciones como instancias de representación y participación ciudadana. Se estableció que se aplazarían las fechas para la elección de los consejeros ciudadanos y su instalación, con el objeto de encontrar los acuerdos indispensables para garantizar elecciones transparentes y representativas.

Un hecho de especial relevancia fue que se desplazara todo el poder que tenía el presidente de la República en el D.F. hacia el Congreso de la Unión; muestra de ello se da con la expedición del Estatuto del D.F., que fue creado por los legisladores federales sin la intervención del poder ejecutivo de la nación. El Estatuto debería ser el equivalente a una constitución política local y esta reforma pretendía equiparar a la Asamblea de Representantes con los congresos locales aunque aquí ésta no tuvo facultades para elaborar la constitución política del D.F. En cuanto a sus facultades, la situación fue peor para el D.F. pues se transfirieron para el gobierno de la ciudad las mismas prohibiciones y limitaciones que tienen los estados (como la asignación presupuestal, por ejemplo). De esta manera, la ARDF siguió siendo una institución que por un lado combinaba algunas funciones legislativas sin llegar a constituir una Cámara de Diputados, y con tareas administrativas de la ciudad sin operar tampoco como un ayuntamiento.²⁶³

Un año después, en 1994, en un contexto nacional marcado por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio y el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el partido oficial logró excluir a los partidos políticos de la contienda electoral prevista para la formación de los consejos ciudadanos en el Distrito Federal con la introducción de una cláusula en la Ley de Participación Ciudadana. Aunque esta reforma incluyó aspectos importantes en la transición política del D.F., distintos grupos sociales no estuvieron de acuerdo en que se sostuviera la intervención directa del presidente de la República en la

²⁶² Elías Huerta, *Op. Cit.*, p. 74

designación del jefe de gobierno. Esta demanda social se sumó a una Asamblea de Representantes más participativa y contestataria que presionó para que se promoviera una nueva reforma electoral que tendría como fin modificar la designación del jefe de gobierno.

Después de las elecciones de los consejos ciudadanos -donde, por cierto, sólo participó el 20% del padrón electoral²⁶⁴-, las negociaciones en torno a la reforma del D.F. se volvieron a incentivar y adquirieron un nuevo cariz. En este marco, en febrero de 1996 se firmó un acuerdo entre varios partidos en el denominado *Compromiso Político Formal* que versó sobre 27 puntos relativos a la modificación de la forma de gobierno del D.F. De esta manera, las reformas de 1994 no fueron aplicadas en su totalidad pues poco antes de que entrarán en vigor el gobierno de Ernesto Zedillo Promovió nuevas reformas constitucionales.²⁶⁵

No obstante que los acuerdos iniciales para este *Compromiso* habían sido pactados entre el PRI, PAN y PT, al final fueron avalados solamente por el PRI, el PRD y el PT en la firma de las conclusiones, dado que el PAN se retiró para con ello mostrar su inconformidad con los resultados de las elecciones locales en el municipio de Huejotzingo, Puebla, a causa de que reivindicaba su triunfo sobre el PRI y el dictamen oficial del Tribunal Local Electoral favoreció a este partido.²⁶⁶

Independientemente de las fricciones entre los diversos partidos políticos, la reforma se concretó y se aprobó el nombramiento de nuevos consejeros electorales y funcionarios en el Instituto Federal Electoral que ya no dependerían de la Secretaría de Gobernación ni del presidente de la República para el 31 de octubre de ese año. También se estableció que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegiría en el año 1997 y ejercería su mandato, por esa única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000, y se especificó que las elecciones de los órganos político-administrativos en las delegaciones entrarían en vigor el 1º

²⁶³ Juan Molinar Horcasitas y Arturo Sánchez Gutiérrez, “Partidos políticos y cambio constitucional en el D.F.”, en *Participación y democracia*, Op. Cit., p. 201

²⁶⁴ En las elecciones de representantes vecinales que tuvieron lugar en 1995 y 1999, apenas voto 21 y 9 % del padrón de ciudadanos respectivamente. (Véase en Carlos Martínez Assad, “Gobierno en Transición ” en *La ciudad de México en el fin Op.Cit.)*

²⁶⁵ Octavio Rodríguez Araujo, *Gobierno... Op. Cit.*, p. 657

de enero del año 2000. Para 1997, las delegaciones se elegirían en forma indirecta.²⁶⁷ Con la reforma del 22 de octubre de 1996, también se cambió de nombre a la Asamblea de Representantes por el de Asamblea Legislativa.

Nuevamente, el 22 de agosto de 1996 se modificó el artículo 73 constitucional. La iniciativa fue presentada por los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD y PT de la Cámara de Diputados; y por el PAN, PRI y PRD en la Cámara de Senadores. Después de la de 1988, esta iniciativa fue la más completa por las siguientes razones:

1. Consolidó la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos.
2. Modificó la integración del Consejo General del IFE.
3. Atribuyó al poder legislativo la designación de los Consejeros Electorales y del Presidente del Consejo General del IFE, a través de la Cámara de Diputados.
4. Propuso que los consejeros electorales no pudieran desempeñar empleo, cargo o comisión alguna, a excepción de los que ejercieran en representación del Consejo, conservando la presencia de los representantes de los partidos políticos nacionales, quienes actuarían con voz, pero sin voto. Se creó la figura del Secretario Ejecutivo sólo con voz en las sesiones y quien sería nombrado por la mayoría calificada de los integrantes del Consejo General a propuesta de su Presidente.
5. Propuso que el Presidente del Consejo, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo, estuvieran sujetos al régimen de responsabilidades de los servicios públicos.
6. Sentó las bases para que los partidos políticos pudieran disponer de recursos públicos y privados para el desarrollo de sus actividades, implantando una sana política de fiscalización y control de las finanzas de los partidos.

²⁶⁶ Lucía Alvarez, *Op. Cit.*, p.132

7. Introdujo nuevos mecanismos jurídicos que otorgarían mayor eficacia y confiabilidad al sistema de justicia electoral, proponiendo que el Tribunal Electoral se incorporara al Poder Judicial.
8. Transfirió al Tribunal Electoral la calificación de la elección presidencial que antes efectuaba la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.
9. Consideró necesario establecer salas regionales integradas por tres magistrados cada una durante los procesos electorales, cuya designación estaría a cargo del Senado a partir de propuestas efectuadas por la Suprema Corte de Justicia.
10. Modificó el número máximo de diputados por partido político y la forma de elección de los integrantes del Senado, ya que ahora se nombrarían para la Quincuagésima Séptima Legisladora, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.
11. Propuso asignar las competencias que corresponderían a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal, consagrando de manera puntual las facultades del Congreso de la Unión y del titular del Ejecutivo Federal, y estableció las bases a que se sujetaría la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso. Planteó las bases para regular la organización y funcionamiento de las autoridades locales.
12. Parte medular de la iniciativa fue la elección del Jefe de Gobierno del D.F. por votación universal, libre, directa y secreta.
13. Reafirmó la naturaleza legislativa de la Asamblea ampliando sus atribuciones al otorgarle facultades en materias adicionales de carácter local, entre las más importantes, la electoral y la designación del Jefe de Gobierno del D.F. en los casos de falta absoluta de su titular electo. La Asamblea transformada en Legislativa, logró fortalecer su vida

²⁶⁷ SIID, *Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 22 de agosto de 1996. Artículo transitorio tercero, séptimo y décimo.

institucional y ocupó un lugar insustituible en las negociaciones entre el gobierno, partidos y sociedad local. “Al mismo tiempo, constituye una gran ‘caja de resonancia’ de las múltiples aspiraciones y necesidades de los habitantes de esta ciudad.”²⁶⁸

14. Mantuvo los elementos indispensables para el desempeño de la función judicial para el D.F. a partir de la distinción entre órganos centrales, desconcentrados y demarcaciones para la constitución de las autoridades político-administrativas de carácter territorial, y la elección de los titulares de los órganos a cargo de esas demarcaciones.
15. También se incluyeron cambios en la geografía electoral nacional, que para el Distrito Federal significaron la disminución de 10 diputados federales de mayoría relativa; esto se justificó en parte porque los votantes de la entidad han perdido importancia relativa en el total de la población nacional.²⁶⁹
16. Estableció para el año 2000 la elección de los 16 delegados de las demarcaciones políticas del D.F. mediante el voto universal, libre, secreto y directo.²⁷⁰

Con estas modificaciones se transformó de manera importante la forma de gobierno capitalino, y aunque todavía no se llegó a completar el sistema municipal ni el D.F. se convirtió en el Estado del Valle de México, sí hubo grandes avances en cuanto a la apertura de los espacios de participación política para los habitantes de la ciudad de México. Las funciones de la Asamblea Legislativa fueron incrementadas considerablemente y tuvo una mayor presencia ante los distintos grupos políticos y sociales de la ciudad de México. De los 108 acuerdos vigentes, 31 fueron aprobados por la Asamblea Legislativa en los casi dos años

²⁶⁸ Mario Bassols Ricárdez. “De la Asamblea de Representantes a la Legislativa”, en *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Op. Cit., p. 690

²⁶⁹ Silvia Gómez Tagle, “Elecciones de Jefe de Gobierno, 1997-2000”, en *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, Op. Cit., p.659

²⁷⁰ SIID, *Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política Mexicana, por el que se reforman los artículos 35, 36, 42, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122; adiciona los artículos 98, 105, 116; deroga la fracción VI del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo tercero transitorio del decreto de 2 de septiembre de 1993*. Decreto presentado el 26 de julio de 1996 por el PAN, PRI, PRD y PT en la Cámara de Diputados; PAN, PRI y PRD en la Cámara de Senadores y Ejecutivo. Se aprobó y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, “lo que demuestra la gran actividad legislativa que ha tenido esa instancia de gobierno desde su constitución”.²⁷¹

Después de 1996 y hasta el año 2001, no ha habido más cambios legislativos que afecten la forma de gobierno del Distrito Federal, aunque sí se han llevado a la práctica las nuevas modalidades electorales que se construyeron con la última reforma político-electoral. La reforma impulsada en 1998 no contempló la autonomía completa de la entidad. “Los temas centrales fueron la definición de la nueva Ley de Participación Ciudadana (aprobada en noviembre de 1998), la Ley Electoral (Código Electoral del Distrito Federal, aprobado en diciembre de 1998) y, algo muy importante, la elección directa de los 16 delgados que se realizó el 2 de julio de 2000”.²⁷²

Sin duda alguna, las reformas de 1996 han sido las más importantes para el D.F. y dentro de ésta la más trascendente es la que se refiere a la posibilidad de los capitalinos de elegir a su Jefe de Gobierno; éste tendría a su encargo el poder ejecutivo y la administración pública de la entidad. De acuerdo con el Estatuto de Gobierno elaborado y aprobado en ese mismo año por el Congreso de la Unión, el Jefe de Gobierno debería cumplir y ejecutar las leyes relativas al DF que expidiera el Congreso de la Unión en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expidiera la ALDF, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, debería hacer observaciones a las leyes enviadas por la Asamblea para su promulgación en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, debería ser promulgado por el Jefe de Gobierno del DF. También se le facultó para presentar iniciativas de leyes o decretos ante la ALDF; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estuvieron previstas de manera distinta por

²⁷¹ Gustavo Garza. *La normatividad urbanística*, en “La ciudad de México en el fin del siglo XX”, *Op.Cit.*, p. 697

²⁷² Mario Bassols Ricárdez. *De la Asamblea de Representantes a la Legislativa*, en “La ciudad de México...”, *Op. Cit.*, p.695.

la Constitución o las leyes correspondientes; ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

A pesar de que se avanzó en torno a las facultades del Jefe de Gobierno, el Congreso de la Unión mantuvo la facultad de legislar en lo relativo a la ciudad de México, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del DF; legislar en materia de deuda pública de la capital y dictar las disposiciones generales para asegurar el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión. A su vez, al presidente de la República le correspondió iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al DF; proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del DF; proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del DF, y enviar anualmente la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del DF al Congreso de la Unión. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno someterá a consideración del Presidente la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley. También el Ejecutivo tendría el mando de la fuerza y seguridad pública.²⁷³

De esta manera el Jefe de Gobierno no tuvo desde que fue creada la figura, las mismas facultades ejecutivas y legislativas de un gobernador.

Una de las peticiones que se han hecho por parte de distintos diputados de la Asamblea Legislativa, es la necesidad de que el Congreso no se encargue de expedir el Estatuto de Gobierno del D.F., sino que esa sea una facultad suya. La reforma constitucional también conservó la composición mixta de la Asamblea, así como la cláusula de gobernabilidad vigente desde 1987 en la que se prevé que el partido que obtenga el mayor porcentaje de votación -siempre que esté por encima del 30% - tendrá derecho a que le otorguen las curules de representación proporcional para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea. Otros aspectos que la nueva legislación no cubrió fueron la limitación para que existan partidos políticos locales en el D.F. y que la expedición del Estatuto de gobierno y la facultad de aprobar los montos de endeudamiento del gobierno capitalino sigan

recayendo no en la Asamblea sino en el Congreso de la Unión.²⁷⁴ Pese a que todavía hay muchos asuntos pendientes que tratar, la reforma de 1996 fue un cambio sustancial en la forma de gobierno del D.F., en donde se dieron pasos firmes para la democratización del Distrito Federal.

2. Las regencias capitalinas (1930-1997)

Durante toda su existencia, el Distrito Federal ha tenido que seguir los lineamientos, disposiciones y una relación muy estrecha con la Federación. Un ejemplo excepcional de la manera en que se han relacionado el ámbito local y el federal lo constituye precisamente, la historia de la regencia capitalina (1930 a 1997).

Diane E. Davis, en su obra *El Leviatán urbano*, demostró que desde 1930 cada cambio que se suscitaba en las estructuras institucionales de la participación política local “alteraba el equilibrio del poder político entre las diferentes clases de la ciudad de México y entre los actores locales y los nacionales”.²⁷⁵

De esta manera, la principal relación entre el ámbito local y el nacional desde el principio no se fincó exclusivamente en la importante relación entre el gobernador y el presidente de la República, sino también entre los grupos e intereses políticos que giraban alrededor de la principal y primera instancia de organización gubernamental de ese momento: el Partido Nacional Revolucionario (PNR). Esta situación explica el hecho de que en los primeros años de funcionamiento de este organismo, cuando todavía era altamente receptivo y propenso a los ataques de distintos grupos políticos, los regentes de la ciudad de México no fueran duraderos en su encargo. La situación política y económica todavía era inestable e inadecuada para un verdadero control entre la federación y la capital.

²⁷³ Maria Eugenia Valdés, *Una nueva Legitimidad*, Op. Cit., p.61

²⁷⁴ *Ibíd*em, p. 63

Los primeros regentes del Distrito Federal eran amigos cercanos y aliados de confianza del presidente, y además eran políticos de gran peso en el sistema político mexicano. De 1928 en que se constituye el modelo departamental en el D.F. hasta 1954, los regentes duraron muy poco tiempo en su encargo y fue hasta Ernesto P. Uruchurtu que permaneció casi tres sexenios como regente.²⁷⁶

En 1930 hubo un creciente descontento social y político en la capital debido a la deplorable situación económica. Fueron dos las principales causas para que se diera esta situación: la falta de empleo y la severa crisis que surgieron como resultado de la depresión económica mundial, y las políticas instrumentadas por el gobierno federal. Lejos de solucionar el problema, lo acrecentaban al tener un cuidado excesivo con los trabajadores industriales y los campesinos, al tiempo que y dejaba de apoyar y resolver las demandas de las clases populares y medias en relación con los servicios públicos de la capital.

La atención que el gobierno federal y capitalino le brindaron a los trabajadores, quedó demostrado en la forma en que se integró el Consejo Consultivo de la ciudad de México.²⁷⁷ De los trece delegados, el mayor número de puestos estaba reservado para los trabajadores. De igual forma, esta representación también simbolizaba la importancia que los trabajadores de la ciudad de México tenían en el PNR.

Debido a que desde el principio este Consejo no cumplió cabalmente con los objetivos para los cuales fue creado, a fines de 1933 el PNR introdujo la Ley de Planificación y Zonificación del D.F., que establecía la creación de una nueva comisión de planificación para la ciudad de México que facilitaría la elaboración de políticas urbanas. Desde la década de 1930, la planificación urbana de la capital fue motivo de preocupación y conflictos entre el ámbito local y federal.

Al año de que Lázaro Cárdenas tomó posesión como presidente de la República, inició su administración en la ciudad capital destituyendo a Aarón Saénz, quien duró dos años como uno de los tres regentes que tuvo Abelardo L.

²⁷⁵ Diane E. Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, FCE, México, 1999, p. 439

²⁷⁶ De acuerdo con María Eugenia Valdés, el significado de regencia se refiere a un gobierno instituido durante la minoría de edad, ausencia o incapacidad del legítimo gobernante.

Rodríguez en tan sólo tres años. La decisión de Cárdenas fue vista negativamente por una parte amplia de la ciudadanía.²⁷⁸

El nuevo regente fue Cosme Hinojosa, quien reestructuró los gastos urbanos de acuerdo con los objetivos de desarrollo nacional que tenía el Presidente Lázaro Cárdenas. Resalta de manera importante que al darle una importancia fundamental a los habitantes rurales y a los trabajadores industriales, Lázaro Cárdenas descuidó a las clases sociales urbanas, incluida la clase pobre y media que no eran asalariados o que trabajaban por su cuenta; como producto de esa visión, los recursos de la ciudad de México fueron a parar al presupuesto nacional. No obstante, el descuido por las necesidades populares urbanas no coincidía con la constante preocupación del presidente por apoyar el desarrollo del centro de la ciudad. “La orientación de Cárdenas hacia el rápido desarrollo industrial lo había hecho sorprendentemente receptivo a las demandas de las fuerzas favorables a la renovación urbana que estaban impulsando planes masivos de reconstrucción de la infraestructura a través de la Comisión de Planeación,”²⁷⁹ de allí que muchas de las grandes obras públicas realizadas en la ciudad de México se construyeron entre 1934 y 1940, durante la administración de Cárdenas.

Debido a este enfoque de prioridades, en el PNR también se colocó en primer lugar de su integración a los trabajadores y a los campesinos. Por eso es que en 1936 la Federación Nacional de Trabajadores del Estado (FNTE) se integra formalmente a la Confederación de Trabajadores de México (CTM). En este período de formación y consolidación del corporativismo mexicano, los integrantes más importantes fueron el sector campesino y el obrero; es por ello que cuando la FNTE es absorbida por la CTM, muchos de sus miembros tenían acceso directo a figuras políticas poderosas dentro y fuera de la administración de Cárdenas. Por ello también hubo una concentración muy amplia de estos dos sectores en la integración de la Cámara de Diputados.

²⁷⁷ En el siguiente apartado de este capítulo detallaré sobre las formas de participación política en el D.F., y por lo tanto sobre, el Consejo Consultivo de la ciudad de México.

²⁷⁸ Diane E. Davis, *Op. Cit.*, p. 128

²⁷⁹ *Ibidem.* p. 128-129

Al tener muy claras sus prioridades, pocos días después de que Lázaro Cárdenas nacionalizó el petróleo en 1938 también decidió reestructurar y darle un nuevo enfoque al organismo que debía de concentrar a los grupos políticos más importantes del país, el PNR. El nuevo organismo, denominado Partido de la Revolución Mexicana (PMR), habría de ser la base de la nueva estructura política en México.

La preocupación por las zonas rurales y el ámbito nacional y el descuido de las necesidades de las poblaciones urbanas, y en especial de la ciudad de México, ocasionaron una situación económica difícil para los capitalinos por lo que su administración se hizo muy complicada. Un problema central para este gobierno fue la política de vivienda y los servicios aplicados en la capital. La falta de resolución a estos problemas es lo que explica que el Presidente Cárdenas haya cambiado en dos ocasiones de Regente de la ciudad.

Después de Lázaro Cárdenas, llegó a la presidencia de la República Manuel Ávila Camacho (1940-1946), ampliamente cuestionado por los capitalinos, debido a que quienes presuponían que el PRM le había robado la elección a su contrincante, el general Juan Andrew Almazán. A causa de esta falta de legitimidad, emprendió el *Programa de Unidad Nacional* con el objetivo de reconciliarse con la oposición política que se había creado en la campaña presidencial.

Para él, los problemas de la ciudad fueron considerados como fundamentales. Fundó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, que en ese momento tenía ya tantos miembros como el propio sector campesino.²⁸⁰ Con esta nueva organización, afiliada al PMR, la ciudad de México logró situarse en el primer plano de la política nacional. De manera paralela, con su apoyo se formalizó la organización independiente de industriales de la ciudad de México involucrados en la sustitución de importaciones, y que aprobaba su separación institucional de los industriales de otras regiones y actividades. Ávila Camacho apoyó decididamente a los capitalistas de la ciudad de México, de tal

²⁸⁰ Modernización, crecimiento y desarrollo 1940-1982 en http://www.cegs.itesm.mx/hdem/modernizacion/c_inflacion.htm

forma que durante su gobierno el futuro económico de la nación y la legitimidad política global del partido descansaban en las decisiones políticas tomadas en la capital.²⁸¹

En este caso, las políticas instrumentadas en la capital de México tenían una injerencia directa en las acciones emprendidas a nivel nacional; cualquier movimiento o decisión política tomada en la capital, tenía un efecto directo en las otras regiones del país. Además, Ávila Camacho instrumentó medidas para que se iniciara el modelo económico basado en la sustitución de importaciones, en donde el actor político y económico más importante fue el representado por los capitalistas de la ciudad de México. Este respaldo de Ávila Camacho fue gratificado al asentarse en la ciudad de México el Consejo Nacional de la Industria y la Transformación (Conacindra) y ser la principal base de apoyo para el PRM.

El apoyo total dado por el presidente a la capital de la República promovió paralelamente el inicio del fenómeno constante y creciente de la migración del campo a la ciudad, un factor determinante del crecimiento de la capital de la República. El crecimiento de la ciudad de México en 1940 – 1950 se produjo como si el Distrito Federal fuera un espacio ilimitado que podía acoger a todos los migrantes, en el que podía desarrollarse toda la industria y concentrarse toda la energía de un país en desarrollo. En esos años la población de la entidad prácticamente se triplicó, pues pasó de 1 800 000 habitantes en 1940, a más de 5 000 000 en 1960.²⁸²

Las políticas nacionales y locales de Ávila Camacho fueron seguidas puntualmente por su sucesor, Miguel Alemán Valdés. Este mandatario tomó en cuenta que el PRM ya no era el mismo desde su fundación, pues se le habían agregado algunos sectores importantes y algunas de sus tareas se habían ampliado; por tal motivo, decidió en 1946 cambiarle el nombre a Partido Revolucionario Institucional.

²⁸¹ *Ibídem*, p., 158

²⁸² Soledad Loaeza. *Perspectiva... Op. Cit.*, p.122 y 125

Miguel Alemán fomentó y propició una mayor inversión nacional. Implementó un rápido proceso de industrialización y urbanización; durante su sexenio elevó los aranceles, devaluó el peso, mejoró los servicios públicos e implantó muchas otras medidas para elevar la producción industrial.

En el caso de la ciudad de México se gastó el doble en la administración ordinaria y casi cinco veces más en obras públicas que los demás gobiernos municipales del país. Atendió el problema de la vivienda que no había sido podido ser resuelto desde Lázaro Cárdenas y determinó asignarle una parte importante del gasto público de la ciudad de México a la demanda de la vivienda. El gobierno de Miguel Alemán tomó la decisión de convertir el Distrito Federal en el polo de desarrollo industrial del país, y aceleró el crecimiento demográfico de la entidad que atraía la mano de obra del campo para satisfacer la demanda de la industria.”²⁸³ Para llevar a cabo estas acciones nombró a Fernando Casas Alemán como su regente.

La popularidad de este regente se fue minando a través de los años por la intención que tenía de llevar a cabo un proyecto de reconstrucción urbana para el centro de la ciudad, que era promovida por grandes fraccionadores y aprobado por la Comisión de Planificación de la ciudad de México. Este plan afectaba directamente a los residentes y tenderos del centro de la ciudad.

Por otra parte, debido a que las políticas nacionales estaban sustentadas de manera directa en las actividades que realizaban los capitalistas capitalinos, el desarrollo económico nacional dependía de la situación económica de la ciudad de México. Con el tiempo esta situación se convirtió en un problema fundamental para Miguel Alemán pues para propiciar el desarrollo de la infraestructura de la ciudad capital, ésta tuvo que solicitar varios préstamos que se tradujeron en una severa crisis fiscal. “La inflación se veía estimulada por la creciente deuda pública contraída por el gobierno local y el nacional para facilitar el desarrollo infraestructural de la ciudad de México. Los subsidios directos para la industria,

²⁸³ Soledad Loaeza. *Perspectiva... Op. Cit.*, p. 101-102

que también caracterizaban a este período, atizaban aún más la espiral inflacionaria”.²⁸⁴

Por estas razones, cuando llegó al poder Adolfo Ruiz Cortines lo primero que hizo fue afrontar los problemas fiscales heredados, reduciendo selectivamente el gasto social. Nombró como regente de la ciudad a un hombre que tenía una presencia importante en el partido, Ernesto P. Uruchurtu.

Este regente estuvo bajo el mando de tres presidentes debido a que tenía un amplio control de los problemas y la administración del Distrito Federal. La regencia de Uruchurtu marca un periodo en que la sociedad capitalina mostraba “un rostro nuevo, más diverso, con niveles más altos de escolaridad y con grados mayores de atención en cuanto a servicios e infraestructura urbana esencial”.²⁸⁵ Pero también fue la época de “la consolidación del influyentismo, el clientelismo y la urbanización selectiva de colonias”.²⁸⁶

Al llegar a la regencia capitalina, Uruchurtu abandonó de manera indefinida la propuesta de reconstrucción del centro de la ciudad que había ocasionado la impopularidad de su predecesor, Fernando Casas Alemán. En lugar de enfocar su atención a la reconstrucción urbana y los grandes conjuntos infraestructurales, dedicó la mayor parte de su atención a los servicios urbanos y en especial a los de los residentes del centro de la capital. A pesar de la implementación de esta política, Uruchurtu no pudo resolver plenamente los problemas de desarrollo del centro de la ciudad. Su concepción de prioridad hacia esta zona de la ciudad también se vinculó con la implementación de medidas que desalentaban la ubicación de los migrantes, los cuales eran expulsados hacia el exterior.

Como mecanismo para evitar los problemas deficitarios de sus predecesores, Uruchurtu tuvo una dura mano fiscal y logró sacar al D.F. de su gran crisis, de tal forma que “entre 1952 y 1963 los ingresos del D.F. se multiplicaron a casi por cinco a precios corrientes y más de tres veces en términos reales; estas recaudaciones no provenía de un incremento de las tasas

²⁸⁴ *Ibíd.*, p.181

²⁸⁵ Teresa Incháustegui, *Op. Cit.*, p.262

²⁸⁶ *Loc. Cit.*

tributarias sino de una base fiscal ampliada y de la administración mejorada por el propio Uruchurtu”.²⁸⁷

Su popularidad fue tan amplia, que el PAN le propuso ser el candidato de ese partido en 1957, para la Presidencia de la República, en propuesta que no aceptó. Su popularidad, su presencia en el PRI y sobre todo el buen papel de administrador que había hecho en la capital, hicieron que cuando Adolfo López Mateos tomó posesión como nuevo presidente de México en 1958 fuera ratificado como regente de la ciudad de México.

Con este nuevo presidente, Uruchurtu tenía como objetivo reorientar y hacer eficiente el transporte urbano y construir una nueva infraestructura de drenaje que ayudara a frenar las inundaciones de la ciudad de México. En el caso del autotransporte, logró llegar a acuerdos significativos, a tal grado que no sólo creó la Unión de Permisarios de Transportes de Pasajeros en Caminos y Autobuses en el D.F., sino que convirtió a este sector en su fiel simpatizante y defensor.²⁸⁸

Uruchurtu se ciñó siempre a la políticas que implementaba y decidía el presidente; por ello, tanto con Adolfo Ruiz Cortines como con Adolfo López Mateos siguió protegiendo a los industriales y capitalistas locales. No obstante, de este sector de industriales surgió su peor enemigo, el grupo ICA y su proyecto de ferrocarril subterráneo. Este regente se negaba rotundamente a construir el Metro de la ciudad porque veía en este proyecto un gran riesgo económico, además de que podría dejar a su brazo social simpatizante, los camioneros, en una situación difícil. Durante todo el sexenio de Adolfo López Mateos pudo contener este proyecto; sin embargo, con la llegada de Gustavo Díaz Ordaz, la propuesta adquirió más fuerza y, sobre todo, el apoyo del Presidente de la República.

Uruchurtu logró obtener por tercera vez el cargo de regente de la ciudad por su posición al interior del PRI nacional, y porque desde ese partido el expresidente Miguel Alemán Valdés, lo seguía apoyando. Las asperezas entre el

²⁸⁷ Diane E. Davis, *Op. Cit.*, p.195

²⁸⁸ David Huertas, “Nostalgias a destiempo”, en *El Universal*, sección editorial, 6 de septiembre del 2001

regente y el Presidente de la República llegaron a tal grado que Gustavo Díaz Ordaz empezó ejecutar maniobras sucias en detrimento de la imagen del regente de la ciudad. No sólo lo culpaba de todos los problemas que existían en la capital del país, sino también le achacaba problemas nacionales.²⁸⁹ Además, dejó de percibir al Distrito Federal como una zona de atención especial de entre los estados de la República.

La fricción entre el regente y el presidente fue aprovechada por diversos grupos políticos de derecha y de izquierda, quienes solicitaron ante el Congreso de la Unión, el regreso de la forma municipal al gobierno en el D.F.²⁹⁰

La mala posición de Uruchurtu se agudizó aún más porque dentro del sistema de transporte urbano que él había formado y administrado, se había convertido en un espacio de lucha social. La disminución del presupuesto federal hacia el D.F. ocasionó situaciones muy tensas con los camioneros, quienes utilizaron la huelga como mecanismo de presión contra el gobierno local.

No obstante su mala posición política frente a ciertos sectores sociales, en otros seguía teniendo una amplia aceptación, aún sobre el disgusto del Presidente. Por ejemplo, en una huelga estudiantil de la UNAM, Uruchurtu prometió crear a la Universidad del D.F. separada de la Universidad Nacional, con lo que se ganó la aceptación de los estudiantes.

Las fricciones entre el Presidente y el regente generaron una situación muy tensa al interior del PRI. Su presidente, Carlos Madrazo también retaba políticamente a Gustavo Díaz Ordaz al proponer una reforma democrática dentro del organismo político.

Finalmente el 12 de septiembre de 1966 la Cámara de Diputados solicitó su renuncia luego de que fue denunciado por haber arrasado un asentamiento de colonos en Santa Úrsula. Tras su renuncia Díaz Ordaz designó como regente a su amigo y fuerte aliado político, Alfonso Corona del Rosal.

El nuevo regente tenía lazos cercanos con la CNOP, con lo que tuvo el apoyo de amplios sectores sociales que se vinculaban directamente con ese

²⁸⁹ Manuel Perno Cohen, "Crónica", en <http://www.unam.mx/cronica/1996/jul96/13jul96/cola005.html>

sector priísta, y también de aquellos grupos que aun sin estar dentro del PRI, deseaban apoyarlo porque conocían que éste era el canal ideal para solucionar sus demandas.

El cambio de Uruchurtu a Alfonso Corona del Rosal provocó grandes tensiones al interior del PRI, sobre todo entre la CNOP y la CTM. De alguna forma, la CNOP fue un actor importante en la destitución de Uruchurtu.

Por supuesto el nuevo regente, conociendo que uno de los problemas de la destitución de Ernesto P. Uruchurtu lo había constituido su negativa por apoyar la construcción del Metro, decide anunciar públicamente que el D.F. aceptaría esa obra. Así, a “principios de la primavera de 1967 se inició la construcción del tren subterráneo, y en 1969 se inauguró la primera línea”.²⁹¹ De igual, forma reactivó un proyecto que Uruchurtu a toda costa había paralizado: la renovación urbana del centro de la ciudad de México.

Con este nuevo regente, se generó un corte importante sobre la forma en que se había dado la relación entre el poder federal y local desde Ávila Camacho. El nuevo gobierno empezó a administrar no tomando en cuenta a los capitalistas locales sino a los grupos políticos nacionales, cuyos intereses políticos y urbanos eran muy distintos a los de las clases medias y de los industriales locales de la ciudad de México. Al desviar su atención de los requerimientos locales, la falta de solución de las demandas de los grupos sociales aumentaron.

El modelo económico implementado desde la década de los cuarenta estaba dando signos de agotamiento para finales de los 60's. Los problemas inflacionarios estallaron en 1968, luego de los empréstitos y los gastos gubernamentales masivos para las Olimpiadas. A la difícil situación económica, también se sumó una inestable situación política por los enfrentamientos que el gobierno había tenido con los estudiantes universitarios, los maestros, médicos y otros sectores sociales, etc. La crisis económica y la falta de atención a las demandas sociales, especialmente a las capitalinas, hicieron que se empezara a formar una barrera insalvable entre el PRI y distintos grupos de la sociedad. No

²⁹⁰ Sergio Sarmiento, “Díaz Ordaz y la Matanza del dos de octubre” en *El Diario de Yucatán, México*, 2 de octubre de 1997.

obstante, “hasta principios de los años setentas el partido oficial fue la columna vertebral de la vida política de la ciudad: cumplía funciones de control de la participación, de gestoría y de integración social, y si bien es cierto que ni la estructura ocupacional ni la demografía favorecían la fijación de identidades partidarias, el PRI era un agente de socialización”.²⁹² De hecho, esta relación entre los habitantes de la ciudad y las autoridades produjo una capacitación específica de los capitalinos en torno a la negociación y la concertación. Uno de los rasgos de la cultura política de los capitalinos se deriva de una larga experiencia de trato con las autoridades políticas y gubernamentales a través del PRI.

Para tratar de solucionar la falta de legitimidad que había ocasionado Gustavo Díaz Ordaz con las políticas implementadas en su sexenio, Luis Echeverría Álvarez implementó un proyecto denominado *Apertura democrática*, con el cual hacía un llamado a la participación política de todas las clases sociales y medias, y se comprometía con el proyecto del fallecido presidente del PRI, Carlos Madrazo. El gobierno de Echeverría pretendió reducir la inflación y la balanza comercial negativa que se generó por los impresionantes gastos que se hicieron en el gobierno de Díaz Ordaz para la renovación urbana del centro de la ciudad, así como por la construcción del Metro.

Echeverría nombró a Adolfo Martínez Domínguez como regente de la ciudad en enero de 1971. Ante el conjunto de problemas que Díaz Ordaz le heredó a Echeverría, el mayor problema lo constituía precisamente la decisión sobre qué grupos del PRI deberían de tener una participación directa en las políticas públicas sobre la ciudad de México, en especial teniendo en cuenta de que Echeverría deseaba focalizar su atención a los pobres y las clases obreras de la ciudad.

En este sexenio los gastos para la construcción del Metro seguían ocasionando grandes problemas, además de que este proyecto local chocaba con el proyecto nacional, denominado *De desarrollo compartido*, propuesto y

²⁹¹ Diane E. Davis, *Op. Cit.*, p. 254

²⁹² Soledad Loaeza, *Perspectiva... Op. Cit.*, p. 123

patrocinado por el Presidente de la República. Nuevamente, el Metro enfrentó al regente de la ciudad con el Presidente del país. Alfonso Martínez Domínguez, al igual que Corona del Rosal también se enfrentó al movimiento estudiantil. Tras amplias manifestaciones en la calle y la represión gubernamental contra ellas en 1971, se le consideró como el responsable y fue despedido; duró en su encargo menos de un año. Otra causa de su revocación fueron las presiones por parte del sector camionero, quién veía en Octavio Sentíes un gran aliado.

Con el cambio de regente, también la política nacional se modificó porque Echeverría aceptó y se comprometió con el transporte camionero, el desarrollo de las carreteras y al transporte terrestre. Distintos analistas e investigadores han señalado que el cambio de regentes se debió sobre todo a la corrupción que ya existía dentro del sistema político, ya que Octavio Sentíes tenía una amplia relación con la industria camionera urbana que fue beneficiada de la preferencia por el transporte de superficie frente al metro.

A diferencia de otros presidentes de la República, Luis Echeverría Álvarez fue quien más que cualquier otro, “intervino de manera directa en las cuestiones de la ciudad, a menudo por encima del regente”.²⁹³ Para tratar de solventar el problema de la barrera creada entre el PRI y los grupos sociales, que se había agudizado en el sexenio anterior, Echeverría implementó un proyecto de acercamiento con los ciudadanos capitalinos. Este proyecto fue el sistema de las Juntas de Vecinos. El proyecto no tuvo los resultados esperados porque hubo una vinculación directa con la CNOP, que ya no tenía amplia aceptación de la sociedad.

Aunque en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez se cambiaron los dispositivos para la participación política de los habitantes del D.F., éstos no fueron aceptados plenamente por los grupos sociales. En la década de los 70's se multiplicaron las organizaciones independientes, como resultado del desgaste que se había dado entre la relación del partido dominante y los sectores sociales de la capital. El objetivo de estas organizaciones era la defensa de algún gremio

²⁹³ Peter M. Ward, *Op. Cit.*, p.115

o de otro tipo de interés particular, como los servicios públicos en las colonias populares.²⁹⁴

A partir de 1968 y posteriormente con los terremotos de 1985, se fueron incrementado paulatinamente las organizaciones autónomas independientes y los movimientos sociales, que arrastraban las demandas tradicionales que no se habían resuelto con los esquemas de participación vigentes, y que además también enarbolaban demandas surgidas de la modernidad de la sociedad. De esta manera empezaron a convivir dos formas de organización y de acción; la primera, tradicional, que había sido propiciada por la estructura de un gobierno local que no se había modificado, y la segunda, promovida directamente por los distintos grupos sociales que no estaban satisfechos con las respuestas que habían obtenido de los mecanismos tradicionales.

Al sustituir José López Portillo a Luis Echeverría Álvarez, cambió de regente y nombró a Carlos Hank González para ese puesto. Antes de ser el regente de la ciudad fue gobernador del Estado de México, razón por la cual al llegar al Distrito Federal contaba con una muy amplia base de poder propio. Aunque tenía aspiraciones presidenciales, éstas no podían cumplirse porque no reunía los requisitos constitucionales ya que su padre no era mexicano de nacimiento. Carlos Hank González fue uno de los regentes que conocía al detalle la problemática de los sectores más pobres de la sociedad; sin embargo, sus intereses se centraban en grandes proyectos de desarrollo urbano, cuyo patrocinio era utilizado por él como un recurso para promoverse ante distintos grupos políticos.

José López Portillo escogió a Hank González porque podía negociar con un conjunto muy amplio de fuerzas urbanas, no sólo con los líderes de la CNOP y del PRI en general, sino también con líderes de pobres urbanos y de clases trabajadoras. Durante su gestión se construyeron dos líneas nuevas del Metro y se instalaron 37 kilómetros de vías del tren subterráneo y se llevó a cabo el proyecto de los ejes viales. También con Hank González se municipalizó la industria camionera urbana, que tanto creció con Uruchurtu y que también

²⁹⁴ Soledad Loaeza. *Perspectivas... Op. Cit.*, p.127

propició su caída como regente; la Alianza Camionera del D.F. se entregó al gobierno de la ciudad de México y se creó la Ruta 100.

Todos estos grandes proyectos promovidos por Hank González incidieron en la crisis fiscal que tenía el país. “Mientras que en 1970 la deuda externa de la ciudad de México constituía apenas 15% del presupuesto total, para 1979 había brincado a 28.3% y para 1981 a 44%”.²⁹⁵

Debemos recordar que José López Portillo llegó al gobierno con una crisis económico y política sin precedente. Además de los gastos contraídos por el nuevo regente, el gobierno federal se endeudó fuertemente para pagar las deudas contraídas por Gustavo Díaz Ordaz, quien había endeudado al país para hacer frente a los costos de la tecnología y al pago de la construcción del Metro. Es claro que una disposición local para favorecer al D.F. puso en jaque a la economía nacional. Este fue un riesgo valorado por Ernesto P. Uruchurtu, quien sabía de los peligros de un proyecto tan ambicioso.

La legitimidad de José López Portillo y del PRI estaba totalmente erosionada. Hay que recordar que este candidato no tuvo contendiente en la campaña electoral, porque había en el escenario político un gran descontento y sobre todo, una amplia desconfianza hacia el sistema electoral. Por ello, emprendió a nivel nacional una reforma electoral bajo la cual se pretendía ganar la confianza hacia el gobierno y hacia su partido. El D.F. también tuvo una reforma electoral, en donde se implementaron el referéndum y el plebiscito como mecanismos de participación política directa; mecanismos que nunca fueron llevados a la práctica porque no se legisló en la reglamentación secundaria.

El aporte principal que hizo López Portillo en la relación entre el gobierno local y el federal, fue que trató el “desarrollo urbano y el desarrollo nacional como objetivos distintos e igualmente meritorios cuya dirección se determinaría en el curso de las demandas planteadas por las fuerzas interesadas en la economía de la ciudad de México o en la economía nacional, respectivamente”.²⁹⁶

²⁹⁵ Diane E. Davis, *Op. Cit.*, p.364

²⁹⁶ *Ibidem*, P. 348

En la administración de José López Portillo se encontraron amplios yacimientos de petróleo, lo que trajo una situación favorable para las inversiones estatales directas fomentadas por Echeverría, en las industrias básicas y exportadoras. Sin embargo, las expectativas creadas superaron por mucho la realidad y al final de sexenio el país nuevamente estaba hundido en una fuerte crisis económica.

Al acabar el sexenio de José López Portillo y debido a que en la regencia de Hank González el Distrito Federal quedó en bancarrota y sumamente endeudado, Miguel de la Madrid nombró en 1982 a Ramón Aguirre Velázquez, quien era contador público de carrera y llevó como objetivo restablecer las finanzas de la ciudad. Nuevamente, el regente era gran amigo del presidente; y aunque no tuvo la misma claridad política de Hank González, y se desprestigió frente a la ciudadanía durante los terremotos de 1985, terminó su administración y fue uno de los seis precandidatos del PRI a la presidencia de la República para las elecciones de 1988.

De la Madrid utilizó a la recién creada Secretaria del Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) para mejorar las relaciones políticas con la CNOP, organización política que se oponía a los nombramientos de distintos funcionarios públicos que hizo el Presidente. En este gobierno se pretendió conjuntar trabajos para llevar a cabo una amplia descentralización vinculada con un fortalecimiento de la democracia. Es por ello que promovió una amplia reforma electoral en donde se sentaron precedentes para un verdadero cambio político en el país. En el caso del D.F. se abrió la posibilidad para una nueva forma de gobierno.

El proyecto de Miguel de la Madrid no fue bien visto por su regente porque éste veía en la reforma democrática una disminución directa en su poder. De manera cautelosa y conservadora siguió las propuestas del Presidente de la República. Ante el proyecto de reforma democrática, propuso el mantenimiento y adecuación del sistema de juntas de vecinos, ya que afirmaba que éstas podían brindarle al sistema político la legitimidad que necesitaba.

En el ámbito económico, Miguel de la Madrid propuso el llamado *Plan de Austeridad*, que consistía en el adelgazamiento del estado y en el freno a diversos

subsidios directos. El plan no generó los beneficios económicos directos y rápidos que la mayoría de la gente deseaba; más aún, la crisis económica seguía agudizándose y los empleos seguían disminuyendo. Todo esto creó un escenario desfavorable para la aceptación de las políticas gubernamentales. Además, en 1985 el terremoto de la ciudad de México dejó sin hogar a millones de persona. La incapacidad del gobierno quedó demostrada, cuando no pudo responder eficazmente y rápidamente a este problema. Los sismos de septiembre de 1985 pusieron aún más en entredicho la capacidad del gobierno para responder a situaciones de emergencia y, en particular, “se evidenció la necesidad de formular estrategias de planeación más democráticas, o sea, en donde la ciudadanía tuviese una mayor participación en la toma de decisiones en la vida pública ciudadana”.²⁹⁷ Se creó una nueva dependencia semiautónoma denominada *Renovación Popular* para que coordinara la reconstrucción posterior al terremoto, pero su capacidad de solución fue mínima. A partir de este terremoto, la sociedad civil capitalina experimentó cambios que favorecían su organización y la resolución de sus demandas.

La legitimidad del PRI a finales del sexenio de Miguel de la Madrid estaba totalmente desgastada, al punto que dentro de ella misma se produjo una división que posteriormente le daría la batalla en las elecciones presidenciales.

El triunfo de Carlos Salinas de Gortari fue sumamente cuestionado a nivel nacional y el Distrito Federal se convirtió en uno de los estados que rechazó completamente al candidato del PRI. “Las elecciones de 1998 fueron tan cuestionadas que el gobierno impidió que pudieran consultarse los paquetes electorales, para finalmente quemarlos. Aun así, en el Distrito Federal la oposición obtuvo más votos que el PRI”.²⁹⁸ Además del cuestionamiento sobre la validez de su triunfo, llegó a la Presidencia de la República con grandes problemas económicos, sociales y políticos. Para regente de la ciudad nombró a un amigo suyo, Manuel Camacho Solís. Este regente tenía un amplio

²⁹⁷ Mario Bassol Ricárdez. “Regreso al futuro de la política local en el D.F.”, en *Ciudades*, No. 24, octubre-diciembre 1994, RNIU, México, p. 18

²⁹⁸ Octavio Rodríguez Araujo, “Gobierno, reformas políticas y democratización del Distrito Federal, 1940-2000”, en *La ciudad de México...Op. Cit.*, p.656

reconocimiento como académico y antes de ser regente fue subsecretario de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en donde llevó a cabo un programa de reconstrucción posterior a los terremotos de 1985; además también fue secretario general del PRI y fue el encargado de restaurar la legitimidad internacional dañada por los resultados electorales de 1988. Fue el primer regente nacido en la ciudad de México.

A este regente le tocó hacer frente a la compleja problemática que presentaba la nueva ciudad; su reto principal era adecuarse a las nuevas condiciones que imponía la transición a la democracia y buscar la compatibilidad posible entre los intereses de los diversos actores, todo ello con el propósito de regular los costos del proceso.²⁹⁹

La estrategia en materia económica del regente consistió en salvar al D.F. de una dependencia mayor del erario público federal, haciéndolo más autosustentable desde el punto de vista de las finanzas públicas. Por medio de la llamada “reforma fiscal” se incrementó sensiblemente la base de los contribuyentes. “Con ello se logró que a 5 años de la administración camachista, los ingresos tributarios constituyeran la principal fuente de financiamiento de la ciudad”.³⁰⁰ Por ello, a diferencia de los demás regentes, éste se acercó con gran capacidad a los vendedores ambulantes que operan en el centro de la ciudad y negoció con ellos reubicaciones y apoyo social al gobierno. Manuel Camacho Solís logró lo que ninguna otra administración presidencial había podido hacer: superó la oposición política de los residentes pobres y de la clase media de las áreas centrales e introdujo la reconstrucción urbana en gran escala de la ciudad de México.

Manuel Camacho Solís tuvo que hacer frente al cuestionamiento sobre la desaparición de la CNOP como la organización que aglutinaba dentro del PRI la participación popular debido a que el Presidente de la República opinaba que la estructura sectorial estaba ocasionando grandes desventajas para el priismo ya

²⁹⁹ Lucía Álvarez, *Op. Cit.*, p. 121

³⁰⁰ Mario Bassols Ricárdez. “Regreso al futuro de la política local en el D.F.”, *Op. Cit.*, p.18

que la sociedad había cambiado en composición y forma. De esta forma, contribuyó desde el D.F. a desarmar una estructura nacional que había sido funcional para el gobierno y en especial para el PRI.

Además, en el periodo de Camacho Solís se emprendió una de las mayores transformaciones políticas del D.F. que se convirtió en el preludio para la posterior reforma electoral, con la cual el Jefe de Gobierno del D.F. podría ser elegido por la ciudadanía. También tuvo que hacer frente políticamente al plebiscito de 1993, que movilizó a grandes y diferentes sectores sociales. Al saber que no era el candidato a la presidencia nombrado por Carlos Salinas de Gortari, renunció a su encargo como regente de la ciudad capitalina, y fue sustituido por Manuel Aguilera Gómez, quien tenía un amplio conocimiento de los distintos grupos sociales y políticos de la capital. Su período fue de tan sólo un año, pero le tocó apoyar al presidente en una coyuntura muy difícil del país, cuando había grandes rompimientos en el partido oficial después de que Luis Donaldo Colosio Murrieta, el candidato presidencial del PRI fue asesinado. La regencia de Manuel Aguilera fue de transición, “a fin de preparar las condiciones mínimas de gobernabilidad para Óscar Espinosa, último regente designado por el presidente”.³⁰¹

Finalmente, antes de Cuauhtémoc Cárdenas, primer Jefe del Gobierno capitalino electo desde 1928, estuvo en la regencia Oscar Espinosa Villareal. Al igual que los otros regentes, éste tenía un acercamiento importante con el presidente Ernesto Zedillo. Su gestión fue de tan sólo tres años, tiempo en que se ganó el descrédito entre las distintas fuerzas políticas porque el nuevo gobierno perredista lo acusó de malversación de fondos. Al igual que como pasó con Hank González, Oscar Espinosa dejó un gran endeudamiento en la capital de la República. El último regente terminó su período en 1997 tres años antes de finalizar el sexenio zedillista.

La historia de las regencias capitalinas nos permite ver que los funcionarios del gobierno tenían que preocuparse por equilibrar los intereses del

³⁰¹ Mario Bassols Ricárdez, “De la Asamblea de Representantes a la Asamblea Legislativa”, en *La ciudad de México...*, *Op. Cit.*, p. 693.

desarrollo local y el nacional al mismo tiempo, ya que trataban de equilibrar las demandas de sectores corporativos de clases diferentes dentro de la misma ciudad capital.³⁰² La vinculación entre el gobierno nacional y el local mediante el PRI ya no constituía el lazo de unión ideal para un país y una capital en donde habían aumentado los problemas y las demandas sociales. Los gobiernos que se eligieron en la ciudad de México a partir de 1997, abren posibilidades para nuevos mecanismos de vinculación entre el ámbito local y federal, que ya no necesitarán de la supervisión y control del PRI.

3. Canales de participación política en el Distrito Federal y cambios en el comportamiento electoral.

3.1 Canales de participación política.

El Consejo Consultivo se instituyó cuando quedó suspendido el sistema municipal en el Distrito Federal en 1928; de esta manera, aunque los capitalinos no podían elegir a sus autoridades sí elegían a sus representantes vecinales; sin embargo, este tipo de elecciones no tuvieron verdadera repercusión para el funcionamiento democrático de la ciudad porque se trataba tan sólo de un mecanismo mediante el cual el gobierno capitalino pretendía legitimar sus acciones, sin que realmente participara la ciudadanía de forma activa.

Como el llamado Consejo Consultivo no respondía a los intereses de la sociedad, y como era ampliamente conocido que los grupos económicos poderosos negociaban de manera directa con el gobierno capitalino, en el sexenio de Lázaro Cárdenas fueron creadas las cooperativas de colonos como un mecanismo nuevo que tenía como objetivo representarse de manera autónoma frente al gobierno del D.F. La población capitalina, alentada también en buena medida por el ímpetu de la política cardenista, se involucró activamente en

³⁰² Diane E. Davis, *Op.Cit.*, p.429

la mejora de las condiciones urbanas inmediatas y así surgieron instancias organizativas más amplias como la Federación de Organizaciones de Colonos Socialistas del D.F., la Confederación Nacional de Colonos y el Bloque Revolucionario de Colonias del Distrito Federal. Estas agrupaciones fueron incorporadas al naciente Partido de la Revolución Mexicana y con ello empezó a germinar un fuerte vínculo entre las organizaciones sociales urbanas y el partido oficial que fue el origen de la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).³⁰³

Sin embargo, estas cooperativas de colonos perdieron su reconocimiento legal cuando se expidió la Ley de Cooperativas que dio pauta para que se creara la Oficina de Colonos y, a su vez, se organizaran por primera vez las Juntas de Mejoras Materiales y un conjunto de asociaciones que buscaban el mejoramiento de las colonias. Es decir, paralelo al Consejo Consultivo se instituyeron en el Distrito Federal una serie de organizaciones que tenían como objetivo acercar las demandas sociales e institucionalizar la representación y participación vecinal.³⁰⁴

En 1941 se modificó el Consejo Consultivo y se consolidó su figura cuando se reformó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su capítulo sexto y se estableció que los miembros de esa instancia durarían dos años en su encargo. Entre los años cuarenta y los setenta, la forma en que la sociedad capitalina se asociaba para demandar ciertas necesidades ante el gobierno fue la misma. Los capitalinos en general asumieron la regulación social como una herramienta indispensable para la defensa de sus derechos, y se hicieron eco de las normas preescritas en las leyes, planes, declaratorias y registros públicos para encauzar sus peticiones.³⁰⁵ En todos estos años, este sistema de representación vecinal pareció suficiente debido a que el país –y también el Distrito Federal- vivió un floreciente periodo económico y además todavía no tenía un desbordamiento preocupante de la población. Sin embargo, esta situación fue cambiando paulatinamente y desde 1970 se inició un proceso

³⁰³ Lucía Álvarez, *Biblioteca... Op. Cit.*, p. 107

³⁰⁴ Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad... Op. Cit.*, p.125

³⁰⁵ Lucía Álvarez, *El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el D.F.*, en “Participación y Democracia”, *Op. Cit.*, p. 140

inhibitorio de nuevos fraccionamientos populares y se constituyó la Comisión Depuradora de las Colonias del D.F.

Aun antes de la década de los setenta, los capitalinos se fueron apropiando de la calle como un espacio para exhibir y resolver sus demandas incluso de supervivencia con diversos tipos de organizaciones. La política de atención de las necesidades por parte del gobierno capitalino había consistido en la introducción y provisión de servicios, careciendo de una política adecuada de atención de las demandas sociales; por ello es que para principios de la década de los años 70's la relación entre la ciudad "servida" y la ciudad "precaria" se había desfasado, dejando un rezago que se venía cubriendo a raíz del trabajo que efectuaban los propios colonos y ocupantes del suelo.³⁰⁶

Por tal motivo en 1970 se reestructuró por completo el D.F. Se definieron las 16 delegaciones que existen actualmente y se creó una nueva estructura vecinal a partir de esta división en donde funcionarían las juntas de vecinos, frente a las cuales habría un delegado y un subdelegado; estas juntas se integrarían al Consejo Consultivo.³⁰⁷ El Consejo tenía por objeto fomentar la participación de las diferentes organizaciones, que podían revisar la cuenta pública ante esta instancia, hacer observaciones sobre la Ley de Ingresos, inspeccionar servicios y denunciar deficiencias, al mismo tiempo que se planteó "aglutinar los principales intereses representativos de la ciudad con una Comisión de Planificación ligada que operaba a nivel global."³⁰⁸ De esta manera el nuevo gobierno aseguraba la jerarquización y articulaba las organizaciones vecinales y barriales al plano micro de las delegaciones. Este Consejo del Departamento central contaba con 13 miembros, quienes representaban a las cámaras de comercio, asociaciones en pequeño, cámaras industriales, asociaciones industriales en pequeña escala, organizaciones de propietarios de bienes raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones campesinas, agrupaciones de profesionales, asociaciones de madres de familia, los empleados públicos y particulares, y otras asociaciones de trabajadores. Pese toda esta gran variedad

³⁰⁶ Teresa Incháustegui, *Op. Cit.*, p. 264

³⁰⁷ Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad, Op. Cit.*, p. 126

de grupos sociales representados, el Consejo no llegaba hasta la base vecinal porque los representantes no exponían ese tipo específico de problemas, de tal forma que en cierto sentido era un órgano ineficaz.

Dos años después, el 31 de julio de 1972, se expidió el Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del D.F., las cuales serían instancias auxiliares de los delegados y ellos se encargarían de seleccionar a los miembros que las integraran en cada delegación; de esta manera, las relaciones de colaboración entre las juntas de vecinos y el D.F. se darían por medio del delegado. Esta forma de representación no involucraba los intereses y demandas de toda la sociedad pues era una representación parcial, en donde se beneficiaban más quienes estaban más cerca del delegado. No obstante, esta nueva forma de representación era más abierta que la anterior y el Consejo Consultivo así renovado resistió los cambios. En cada delegación se formaría una junta con los representantes y en la cual debería haber por lo menos cuatro mujeres y dos menores de 25 años. Cada junta duraría en su encargo tres años.

El reglamento interno de las juntas de vecinos se expidió por el Consejo Consultivo el 14 de julio de 1974, y en él se estipulaba que el delegado haría una lista de personas de entre las que seleccionaría a los integrantes de la junta de vecinos. Las juntas de vecinos se convirtieron un instrumento de control político sobre la acción ciudadana y de esta manera, aunque no se le diera respuesta a las demandas de la sociedad, se sabía en qué sectores estaban localizados los grupos más agresivos o vulnerables ante las decisiones gubernamentales. Aun cuando las juntas de vecinos no resolvieron el problema de la representatividad de los ciudadanos, ciertamente estimularon la participación y la activación política por lo menos de las bases priístas y también robustecieron la demanda por la democratización del gobierno de la ciudad.

En abril de 1975 se expidió el Reglamento Interno del Consejo Consultivo del D.F., en donde se reiteraban las funciones de consulta y opinión que debía llevar a cabo, así como también se le agregaba la función de someter a consideración del Jefe del Departamento del Distrito Federal las leyes,

³⁰⁸ Teresa Incháustegui, *Op. Cit*, p. 259

recomendaciones o informes sobre la administración pública. La estructura del Consejo era completamente piramidal ya que se constituía por 44 mil manzanas representadas en la cúspide por ocho personas que eran las que integraban el Consejo Consultivo de la Ciudad, y de las cuales sólo tres miembros tomaban las decisiones.

El Consejo quedó dividido en cuatro áreas de trabajo: legislación y reglamentos, administración y servicios públicos, acción cívica y social, y prácticas fiscales. Los altos funcionarios del gobierno capitalino y el Jefe del Departamento decidían la integración tanto de las juntas de vecinos como del Consejo Consultivo. La Oficina de Colonias desapareció con la entrada de este reglamento y se creó la Procuraduría de Colonias Populares del D.F., la cual se encargó de atender las demandas urbanas de los sectores populares pero su actuación “encerraba una fuerte dimensión política al atender y dar prioridad a la atención de las demandas de organizaciones de colonos vinculadas al PRI, generando una distribución inequitativa de bienes esenciales para la población”.³⁰⁹

Este instrumento resultó ser ineficaz frente a la gran tensión que se empezó a vivir entre las organizaciones sociales, las cuales deseaban ser reconocidas por el PRI para que sus demandas se les atendieran. Entre los grupos tradicionales de atención priísta y los que reclamaban una nueva posición se empezaron a generar grandes fricciones. Sin embargo, además de las juntas de vecinos se crearon distintos comités de vecinos en cada manzana o en grupos de más de cuarenta familias y esta instancia fue la que le dio mayor apertura a la participación política de los capitalinos.

Para la década de los ochentas el Distrito Federal tuvo que hacer frente al problema del desbordante incremento poblacional que se había formado desde décadas anteriores, pero entonces se agudizó debido a la crisis económica. Aunque en la década de los 70's la población capitalina empezó a disminuir mientras que aumentaba la del Estado de México, la gran concentración poblacional en algunas ciudades como el D.F. obligó al gobierno federal a crear la

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 129

Ley General de Asentamientos Humanos en 1976; sin embargo, esta ley no resolvió los problemas de asentamientos en la capital y eso fue tarea de la Asamblea de Representantes, la cual fue encargada de aprobar los planes de desarrollo urbano que contienen las normas de uso del suelo. Esto fue importante porque el uso del suelo ya no quedó en manos del regente, quién apoyaba de manera preferente al PRI y por ello era utilizado más bien como un soporte electoral.

En el marco de la reforma política que emprendió José López Portillo en 1977, se incorporaron las fórmulas del referéndum y la iniciativa popular como nuevas figuras de participación para los ciudadanos del D.F.³¹⁰ Dos años después se decretó una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, mediante la cual se estipularon otras formas de participación vecinal y fue entonces que se crearon los órganos de colaboración vecinal y ciudadana en cada delegación; también surgieron los comités de manzana y las asociaciones de residentes y prevalecieron las juntas de vecinos. Al frente de toda la representación vecinal estaba el Consejo Consultivo de la ciudad integrado por 16 presidentes de las juntas de vecinos, quienes durarían en su encargo tres años y tendrían que sesionar por lo menos una vez al mes. El objetivo de este esquema era reforzar la legitimidad del gobierno de la ciudad y las bases de consenso y control de los delegados, implicando de entrada un cierto nivel de competencia política entre el esquema clientelista del partido oficial y las organizaciones vecinales.³¹¹ En la primera mitad de los años setentas se empezó a notar un incremento en la participación de organizaciones populares: obreros, campesinos, colonos, estudiantes y pequeños comerciantes encontraron en el movimiento urbano popular la canalización de sus reivindicaciones y los rasgos de su identidad urbana.

Teniendo en cuenta todas las experiencias que habían enseñado a los capitalinos a buscar formas autónomas de participación -y a las que se debe también el florecimiento de las organizaciones no gubernamentales-, en la

³¹⁰ Revisar la información que sobre este punto se encuentra en la primera parte de este capítulo.

³¹¹ Teresa Incháustegui, *Op. Cit.*, p.265

década de los ochenta distintos grupos sociales empezaron a reclamar un verdadero cambio en el sistema de representación frente al gobierno capitalino. Organizaciones independientes de este tipo (como la Asamblea de Barrios, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular y otras) lograron negociar con el gobierno capitalino.

Y a pesar de que en la década de los ochenta la participación ciudadana se desplegó hasta abarcar a amplios sectores sociales organizados en el movimiento urbano popular, cuando se dieron las elecciones vecinales de 1982 se observó un amplio abstencionismo debido a la falta de legitimidad del Consejo Consultivo que, paradójicamente, había sido creado como un órgano de legitimación del gobierno capitalino, pero que en la práctica fue un órgano carente de una representatividad ciudadana plural y se convirtió en un instrumento de legitimación de decisiones gubernamentales en lugar de un espacio de representación de intereses y demandas ciudadanas. Independientemente de que había la instancia vecinal correspondiente para que la sociedad expresara sus necesidades e intereses, ésta no era utilizada. En esa etapa, “fueron tres los canales para procesar las demandas sociales: a) los que habían sido controlados por el PRI a través del intermediarismo y las prácticas clientelares de los caciques y líderes locales; b) la confrontación y movilización de los participantes del movimiento urbano popular; y c) las primeras formas de participación autónoma en instituciones gubernamentales que se desarrollaron durante el proceso de reconstrucción de vivienda de los damnificados de los sismos de 1985.”³¹²

Pese al fracaso de las elecciones vecinales de 1982, el modelo siguió prevaleciendo. Ya para fines de 1988 y debido al escenario político nacional, en el Distrito Federal se creó la forma de participación autónoma y democrática conocida como la Asamblea de Representantes. Por primera vez, los habitantes del D.F. pudieron elegir a sus representantes, aunque las facultades de este órgano fueron mínimas. Años después, en 1993, desapareció el Consejo Consultivo que fue el único órgano de representación popular de los capitalinos

³¹² Alicia Ziccardi, *Op. Cit.*, p. 133

por cerca de sesenta años y nunca cumplió realmente con su cometido de representación ciudadana.

El sistema de representación vecinal cambió en 1993 con la creación de los consejos delegacionales, pero éstos fueron elegidos hasta 1996. También en 1996 se dieron las discusiones en torno a la Ley de Participación Ciudadana en el D.F. con el fin de que en noviembre de ese año la ciudadanía eligiera a sus representantes en los consejos. La virtud de estos consejos a nivel delegacional era que pretendían ser instancias de representación que no se vincularan directamente con los partidos políticos y que, además, fueran elegidos de manera directa por los propios capitalinos. Sin embargo, la primera experiencia al respecto fue fallida debido a la escasa participación política en las elecciones.

El PRI impuso su mayoría en la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana y no contó con el apoyo de los otros partidos más fuertes en la Asamblea Legislativa. Los requisitos que se establecieron en la Ley para los consejos delegacionales desalentaron el interés por participar en ellos; entre estos requisitos estaba la exigencia de un gran número de firmas para ser candidato y la creación de asociaciones vecinales directamente vinculadas a los partidos, pero simulando esta vinculación. Por supuesto, lejos de que la Ley garantizara el éxito de las elecciones las llevó al fracaso, de tal suerte que las planillas ganadoras fueron de origen débiles y provenientes de un proceso electoral conflictivo y poco apegado a la ley.

Con la elección de los consejos delegaciones desaparecieron las juntas de vecinos como instancias dependientes del desaparecido Consejo Consultivo; sin embargo, no desaparecieron los jefes de manzana y las asociaciones de residentes. Debido a la falta de una normatividad electoral clara, y a que las distintas fuerzas políticas no se ponían de acuerdo sobre la Ley de participación ciudadana, las elecciones de tipo vecinal se llevaron hasta 1999, dos años después de que Cuauhtémoc Cárdenas había sido elegido como Jefe de Gobierno del D.F.

Así, después de más de un año y medio sin instancias de participación ciudadana, el domingo 4 de julio de 1999 se eligieron 1352 comités vecinales

compuestos por 14 097 miembros de 5534 secciones electorales. Sin embargo, acudieron a las 10 993 mesas de votación apenas cerca de 500 mil personas. Es decir, participó únicamente el 9% de los ciudadanos empadronados, en contraste con el 20% que lo había hecho en las elección de consejos ciudadanos en 1995.³¹³

Indiscutiblemente que el sistema de representación en el D.F. ha cambiado y se han abierto mayores espacios de participación, pero sigue prevaleciendo un modelo de representación vecinal que ha fracasado de manera reiterada en el D.F. y el cual se ha comprobado no es la salida ideal para solucionar las grandes demandas que tiene la población capitalina. Sin embargo se sigue insistiendo en ese tipo de participación política porque existe la idea de que es clave para garantizar una gobernabilidad democrática.³¹⁴

³¹³ Carlos Martínez Assad. “Avatares de la participación ciudadana”, en *La ciudad de México...*, Op. Cit. p. 682

³¹⁴ Lucía Álvarez y Alicia Ziccardi. *Organizaciones sociales*, en “La ciudad de México...”, Op. Cit., p. 684

3.2 Cambios en el comportamiento electoral

Aunque los habitantes del Distrito Federal no estaban facultados para votar por sus autoridades locales, sí podían elegir al Presidente de la República y a sus representantes en el Poder Legislativo federal. Desde 1917 y hasta 1996, los ciudadanos del D.F. habían estado representados en el Congreso de la Unión por 40 diputados federales y los dos senadores que le correspondían como entidad. Por esta razón, el estudio del comportamiento electoral de los ciudadanos del D.F. parte de las elecciones federales que eran las únicas en las que participaban y posteriormente, ya con la creación de la Asamblea de Representantes, pueden analizarse también las elecciones locales.

Hasta hace muy poco tiempo, la historia de las elecciones del México posrevolucionario se caracterizó por la existencia de un sistema de partidos donde el PRI era abrumadoramente mayoritario. Los partidos de oposición no representaban fuerzas políticas importantes que le pudieran disputar el poder y esto era así inclusive en el caso del Partido Acción Nacional, su más cercano contendiente fundado en 1939. Esta situación puede explicarse porque el partido heredero de la revolución mexicana “fue tan amplio ideológicamente como los grupos sociales que participaron en la lucha para acabar con el régimen porfirista, y pudo cobijarlos a todos bajo una serie de principios muy flexibles”,³¹⁵ esta especie de paraguas ideológico se denominó en forma genérica “nacionalismo revolucionario” y a partir de él se construyó tanto la obra como la promesa de satisfacción de necesidades populares que marcaron el carácter de los gobiernos posrevolucionarios y a las que debieron su legitimidad.

En esta historia, sin embargo, la capital del país siempre fue un caso excepcional porque aquí se concentró la oposición (tanto de derecha como de

³¹⁵ Silvia Gómez Tagle. *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 21.

izquierda) al régimen posrevolucionario; “la característica más destacada del Distrito Federal ha sido su vocación opositora”.³¹⁶

De 1940 en adelante, en el D.F. hubo una presencia permanente de la oposición en diversas formas. Además de que en esta entidad se establecieron las sedes de todos los partidos nacionales y se realizaron sus principales actividades porque así tenían gran impacto en todo el país, los partidos opositores al PRI también obtuvieron sus más altos resultados electorales. De acuerdo con los resultados electorales, hubo una importante inclinación hacia la oposición desde los años cuarentas; por ejemplo, en las elecciones de 1940 y de 1952 los candidatos de oposición surgidos de divisiones del grupo en el poder obtuvieron casi la mitad de los sufragios de la ciudad. De este modo, las tendencias electorales en el D.F. se caracterizaron durante muchos años por tres rasgos básicos que lo diferenciaban del resto de las entidades federativas: una mayor presencia de todas las fuerzas de oposición y de las agrupaciones de izquierda en particular, y una competencia electoral más intensa.³¹⁷ Estos rasgos fueron conformándose a lo largo de varias décadas pues la sociedad capitalina tuvo un acelerado proceso de transformación y fue en el Distrito Federal donde se reflejó con más nitidez el desgaste del sistema político; los resultados electorales no hacían más que mostrar esos cambios. De acuerdo con Silvia Gómez Tagle, el “Distrito Federal ha sido el centro cultural económico y político del país, como producto de la centralización y del autoritarismo, pero también ha sido la entidad con una concentración mayor de pensamiento crítico y de actores sociales vinculados a la oposición y se ha generado una mayor pluralidad sociocultural que en otras entidades. Por ello, varios de los partidos de oposición han concentrado todavía más sus votos en esta ciudad, probablemente porque se han visto obligados a tener sus oficinas en la capital, en donde tienen que radicar

³¹⁶ Silvia Gómez Tagle. “Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal” en *La geografía del poder y las elecciones en México*, Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (coords.), Plaza y Valdés, México, 2000, p.39

³¹⁷ Lucía Álvarez, *Bibliotecas... Op. Cit.* p. 216

sus líderes, y los electores del Distrito Federal han sido más proclives a buscar opciones diferentes al PRI”.³¹⁸

A nivel nacional, distintos grupos sociales planteaban también la necesidad de adecuar las instituciones políticas prevalecientes en México desde la revolución mexicana, que con el paso del tiempo habían perdido legitimidad.³¹⁹ La historia de la capital nos muestra que sus habitantes, aún aquellos que eran oposición también mantuvieron una larga trayectoria de negociación y estrecha relación con el partido oficial y las instancias gubernamentales.³²⁰ Ya hacia el fin del gobierno de Adolfo López Mateos en 1963 se había instrumentado una reforma electoral que incluyó la participación de algunos partidos políticos minoritarios en la Cámara de Diputados por la vía de una representación proporcional no formalizada y por ello limitada, a través de los llamados “diputados de partido”.³²¹ En 1973 se volvió a reactivar el tema debido a que los resultados electorales del PRI comenzaron a declinar en la ciudad de México de manera progresiva y acentuada después del movimiento estudiantil de 1968, lo que fue evidente porque sus porcentajes de votación fueron disminuyendo en las elecciones intermedias de diputados federales. (Cuadro no. 1)

³¹⁸ Silvia Gómez Tagle. *Nuevas formaciones... Op. Cit.*, p.41

³¹⁹ Phillips Shively define a la autoridad como el poder basado en un acuerdo general, en donde un cierto grupo de personas emite un cierto tipo de órdenes que son aceptadas. Él afirma que es crucial para un gobierno que grandes sectores de su pueblo crean que tiene autoridad y que es apropiado que *deba* tenerla. A la existencia de este tipo de sentimiento, en la medida en que existe, la llamamos legitimidad del gobierno. La legitimidad, como la autoridad misma, es una cuestión de grado. Hay diferentes tipos de legitimidad: 1. La legitimidad por resultados, que es aquella en donde un gobierno puede ganar y retener la legitimidad de su pueblo proporcionándole las cosas que más desea: seguridad contra los ataques físicos y de las fronteras de su país contra las invasiones, orgullo de su nación, seguridad económica y cosas por el estilo. Si el gobierno puede proporcionar estos beneficios, su legitimidad se fortalecerá en gran medida. 2. Legitimidad por hábito: una vez que un gobierno ha permanecido por un tiempo, las personas se acostumbran por lo general a obedecer sus leyes; se espera que la gente opere bajo algún gobierno u otro, y así cualquier gobierno que esté en esta situación y haya sido obedecido en el pasado es probable que sea considerado como legítimo. 3. Legitimidad por identidad histórica, religiosa o ética: muchos gobiernos aumentan su legitimidad por los vínculos que existen entre ellos mismos y el pueblo debido a los logros pasados de los líderes del gobierno, o a su semejanza religiosa y/o ética. 4. Legitimidad por procedimientos: un gobierno puede fortalecer su legitimidad siguiendo ciertos procedimientos al establecerse y en los cuales confía la ciudadanía. Los procedimientos de una elección democrática son los que dan a un gobierno una buena parte de su legitimidad. (Phillips Shively, *Op. Cit.*, p. 121-124).

³²⁰ Soledad Loaeza. *Perspectivas... Op. Cit.*, p. 107

Cuadro No. 3

PORCENTAJES DE VOTACIÓN EN LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS FEDERALES (D.F.)

PARTIDOS	1979	1982	1985	1988	1991	1994
PAN-AC	19.05	27.31	24.28	26.72	19.91	27.37
PRI	52.86	48.35	47.25	30.27	46.30	40.62
PPS	4.61	2.73	2.81	17.42	3.06	0.79
PARM	2.11	1.28	1.91	8.13	2.08	0.61
PDM	3.81	3.09	3.52	1.24	1.34	0.45
PC-PSUM-PMS	13.03	9.80	7.78			
PST-PFCRN	4.53	2.74	3.76	15.18	8.60	1.24
PRT		4.20	3.57	1.04	1.22	
PSD		0.49				
PMT			5.11			
FDN-PRD-AM					12.04	21.40
PEM-PVEM-AC					4.36	3.56
PT					1.09	3.96
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cuadro elaborado con los datos de la investigación de la Dra. Silvia Gómez Tagle en *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México, Op. Cit.*

El declive electoral del partido oficial en el D.F. no pudo revertirse a partir de 1982 cuando el PRI ya no alcanzó la mayoría absoluta en las elecciones presidenciales.

³²¹ Silvia Gómez Tagle, *Ibídem*, p. 34.

Cuadro No. 4

**PORCENTAJES DE VOTACIÓN EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES
(D.F.)**

PARTIDOS	1964	1970	1976	1982	1988	1994	2000
PAN-AC	25.10	30.77	0	25.16	22.24	27.21	44.43
PRI	72.27	66.71	87.42	52.26	27.53	43.46	24.44
PPS	1.29	1.51	8.35	2.47		0.44	
PARM	1.33	1.01	4.23	1.02		0.36	0.43
PDM				2.54	0.79	0.29	
PC-PSUM-PMS				8.08			
PST-PFCRN				2.31		0.87	
PRT				5.64	0.74		
PSD				0.53			
FDN-PRD-AM					48.69	20.92	26.41
PEM-PVEM-AC						2.14	
PT						4.32	
PCD							0.84
DS							3.44
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cuadro Elaborado con los datos de *La transición inconclusa, Op. Cit.*

Las reformas electorales posteriores a la de 1977 respondieron a los cambios que condujeron a una sociedad más diversificada y compleja; en esta nueva sociedad, las instituciones gubernamentales y la antigua vinculación entre ella y el gobierno mediada por el corporativismo entraron en crisis. Las transformaciones en el sistema electoral y de partidos era inevitable.

Hasta 1988, los resultados de las elecciones posteriores a la reforma electoral de 1977 demuestran que los partidos de oposición incrementaron su fuerza en el D.F. y disminuyó la votación del PRI mientras ellos aumentaban sus votos; en este proceso, el PAN se afirmó como la segunda fuerza electoral en el

D.F. y los partidos de izquierda quedaron en tercer lugar.³²² La ciudad de México continuó su tradición de ser la entidad donde la oposición tenía mayor presencia electoral y aunque el PRI pudo llevarse todas las curules capitalinas por el principio de la mayoría relativa entre 1979 y 1985, hubo de todas maneras un crecimiento notorio de la oposición. El PRI dejó de tener la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados desde 1979 y sufrió una fuerte caída en 1985, después de que el gobierno capitalino demostró su ineficacia en la solución de los problemas derivados de los terremotos.³²³

Tras las elecciones federales de 1985 y debido a las amplias presiones sociales, se abrió la reforma política que dio origen a la creación de la Asamblea de Representantes en 1987; este cambio permitió que los ciudadanos capitalinos eligieran una representación política local. La primera Asamblea fue un órgano de consulta, promoción y gestión de las demandas ciudadanas, pero tuvo muchas limitaciones a causa de que no tenía las facultades de un Congreso local; no obstante, sí fue importante para motivar la participación política de los capitalinos.

En 1988 por primera vez en su historia, el PRI perdió en esta entidad la Presidencia de la República y las dos senadurías ante el Frente Democrático Nacional y su candidato Cuauhtémoc Cárdenas. Ese año se realizaron las primeras elecciones para la Asamblea de Representantes y el PRI obtuvo en ellas sólo el 27.46% de los votos; sin embargo, obtuvo la mayoría absoluta de los puestos en la Asamblea debido a que la coalición del FDN no presentó candidaturas comunes, con excepción de ocho distritos. La segunda fuerza en la ARDF fue el PAN, con 24.60% de los votos y el 27.2% de las curules. En cambio, el FDN tuvo una subrepresentación porque ganó el 46% de los votos y sólo obtuvo 14 puestos en la ARDF. Los asientos quedaron así: 34 para el PRI, 18 para el PAN, 6 para el PPS, 3 para el PFCRN, 3 para el PMS, y 2 para el PARM.

³²² En la década de los ochentas, además del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), pueden ser agrupados en la izquierda el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Socialista de los Trabajadores que luego cambió de nombre y se llamó Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). La principal razón de esta consideración fue que todos ellos se sumaron a la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de 1988 y formaron parte del Frente Democrático Nacional con un programa nacionalista y de reivindicación de los intereses populares.

³²³ Teresa Incháustegui, *Op. Cit.*, p.269

El que el FDN no hubiera presentado candidaturas comunes, le restó la posibilidad de ser mayoría en la Asamblea.

En 1991 se dio un repunte en la votación del PRI pues prácticamente duplicó sus resultados y alcanzó el 45.6% de los votos en la elección de puestos de la ARDF, mientras que los partidos anteriormente agrupados en el FDN solamente lograron obtener el 25.96% y el PAN llegó al 19.6% de los votos. Entre las causas que explican este hecho se encuentra el enorme trabajo clientelar realizado por el PRI en colaboración con el gobierno y sus programas sociales; la debilidad, división y errores cometidos por la oposición de izquierda durante la primera mitad del gobierno salinista, y finalmente, la eficaz labor realizada por el PRI y el gobierno para asegurarse los votos ciudadanos a través de mecanismos legales y otros no tan legales, como parece haber sido el caso del padrón electoral.³²⁴ Durante los primeros años del sexenio del presidente Carlos Salinas se fracturó la alianza que había permitido la formación del FDN y surgió el Partido de la Revolución Democrática compuesto por los expriístas agrupados en la Corriente Democrática y la heterogénea mezcla de partidos y grupos de la izquierda socialista mexicana, sin contar ya con los partidos que anteriormente se habían aliado con la izquierda priísta; el PAN, por su parte, jugó un papel decisivo al aliarse en los hechos con el gobierno salinista. Los resultados de 1991 le dieron al PRI 40 asientos, 11 al PAN, 7 al PRD, 2 al PPS, 5 al PFCRN y uno al PARM. En esta elección participó el PVEM, pero no obtuvo ningún escaño porque no pudo reunir el 2% de la votación que entonces exigía la ley y sólo tuvo el 1.5%. Fue a partir de la recuperación del PRI que el gobierno capitalino emitió su propuesta de reforma política y que afloró con claridad la aspiración del entonces jefe del Departamento del D.F., Manuel Camacho Solís, de alcanzar la nominación priísta para la presidencia de la República.

Una institución donde pueden observarse algunas de las fases de la transición política mexicana que culminó con la alternancia en el poder es la Asamblea del D.F., pues su composición fue marcando el ritmo del declive electoral del PRI y el ascenso de la fuerza opositora. En las elecciones de 1994 y

³²⁴ María Eugenia Valdés, *Una nueva, Op. Cit.*, p.73

1997, el PRI obtuvo 40% y 23%, mientras que el PRD logró 21% y 45; y el PAN 27% y 18%.

Cuadro No. 5

PORCENTAJES DE VOTACIÓN EN LAS ELECCIONES PARA LA ASAMBLEA DEL D.F.

PARTIDOS	1988	1991	1994	1997
PAN	24.60	19.67	27.09	18.07
PRI	27.46	45.69	40.58	23.59
PPS	15.89	3.14	0.79	0.36
PDM	1.14	1.35	0.44	0.56
PSUM-PMS	8.77			
PFCRN-PC	13.67	8.69	1.25	1.78
PARM	7.52	2.11	0.63	
PRT	0.95	1.22		
PRD		12.05	21.19	45.21
PEM-PVEM		4.96	3.90	8.78
PT		1.12	4.13	1.67
TOTAL	100	100	100	100

FUENTE: Cuadro realizado con la información de María Valdés Vega, *Una nueva legitimidad, Op. Cit.*

Pero no puede realizarse el análisis de los resultados en la Asamblea sin considerar los que corresponden a las dos elecciones de Jefe de Gobierno en 1997 y el año 2000, y a las coyunturas políticas que rodearon estos procesos electorales. En 1997 se eligió por primera vez al Jefe de Gobierno y el PRD ganó con el 48.09% de la votación total, mientras que el PRI quedó en segundo lugar con 25.60% y el PAN logró apenas el 15.58% de los votos. Fortalecido por una nueva dirección que logró cohesionarlo y brindarle triunfos electorales durante el año anterior, el PRD salió victorioso de esta contienda y su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, pudo usufructuar en su campaña “la actitud vertical que mantuvo contra el salinismo y una conducta renovada frente al público, sin duda por un acertado asesoramiento que fue evidente en el debate”.³²⁵

Una campaña desastrosa y la mala imagen como candidato que reflejó en ella Carlos Castillo Peraza llevaron a que el PAN perdiera la oportunidad de vencer al prísmo, e incluso arrebatarle el segundo puesto; adicionalmente, contaron otros factores. Según María Eugenia Valdés,

³²⁵ *Ibídem*, p. 72.

Los escándalos en la gestión de Antonio Lozano Gracia como Procurador General de la República del gobierno zedillista, la corrupción de Diego Fernández evidente en Punta Diamante y el conservadurismo decimonónico de muchos de sus presidentes municipales en el país fueron piedra de toque para que los ciudadanos del DF dieran la espalda al PAN en 1997. A pesar de que el rompimiento entre la presidencia de la República y el PAN había ocurrido desde diciembre del año anterior, cuando Lozano Gracia salió de la Procuraduría, fue hasta el inicio de las campañas que el PAN se vio acosado por la propaganda en su contra; era el partido más fuerte y por esa razón el PRI y el gobierno se dedicaron a atacarlo exhibiendo sus errores políticos y desacreditando a sus principales dirigentes. De por sí con poca organización real entre los ciudadanos, el panismo capitalino perdió en unos meses la credibilidad que había construido a través de muchísimos años de dura actividad política.³²⁶

Por su parte, el candidato del PRI Alfredo del Mazo cargó con el desgaste de casi setenta años de gobierno priísta, por lo que era muy difícil que lograra recuperar el apoyo popular que había tenido durante décadas.³²⁷

Los resultados en la distribución geográfica electoral en 1997, muestran claramente que el PRD obtuvo una clara victoria sobre sus oponentes; esto se mostró en las 5533 secciones electorales en donde el PRI sólo obtuvo una franca mayoría en 44 (0.8%), el PAN quedó un punto porcentual arriba del PRD en 433 secciones (7.8), y en todas las demás Cárdenas (PRD) consiguió la mayoría con 47% de los votos en 3 376 (61%) secciones y 56%” en las 1680 restantes (30%)³²⁸

La coyuntura cambió casi por completo en el año 2000. Tras una gestión gubernamental sumamente vigilada y cuestionada a través de los medios de comunicación, el gobierno perredista estaba expuesto a la crítica ciudadana y en

³²⁶ *Ibidem*, pp. 70-71.

³²⁷ *Ibidem*, p. 72.

esas condiciones la candidatura de Andrés Manuel López Obrador –resuelta con dificultad en términos legales a causa de su impugnada residencia en la ciudad– enfrentó muchos problemas para imponerse a sus adversarios políticos. Aunque finalmente ganó con 34.46% de los votos, el PRD se vio acosado por la influencia de la campaña presidencial del panista Vicente Fox; con su candidato Santiago Creel, el PAN disputó seriamente la jefatura de gobierno y logró obtener un porcentaje muy cercano al perredista (33.42%).³²⁹ En cuanto al PRI, su candidato Jesús Silva Herzog no pudo revertir el rechazo ciudadano y condujo a su partido al tercer lugar con 22.83%, con lo cual se constató la crisis del priísmo en la capital del país.

Cuadro No.6

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PARA JEFE DE GOBIERNO DEL D.F.

PARTIDOS	1997		2000	
	Votos	%	Votos	%
PAN-AC	602,466	15.58	1,460,931	33.42
PRI	990,306	25.60	998,109	22.83
PRD-AM	1,859,866	48.09	1,506,324	34.46
OTROS	415,078	10.73	406,134	9.29
TOTAL	3,867,716	100	4,371,498	100

FUENTE: Cuadro realizado con la información sobre resultados electorales de 1994 y 1997 contenidos en el texto de María Eugenia Valdés Vega, *Una nueva legitimidad, Op. Cit.* y para el año 2000 con información del Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM-Iztapalapa.

A causa de que las coyunturas políticas pesaron de manera determinante en los resultados de las elecciones de Jefe de Gobierno en 1997 y 2000, es más

³²⁸ Silvia Gómez Tagle, Elecciones de jefe de gobierno, 1997 y 2000, p. 662

³²⁹ En la elección presidencial, Alianza por el Cambio (formada por el PAN y el PVEM) ganó en el D.F. con 44.43% de los votos, en tanto que la Alianza por México que encabezó el PRD con el PT y otros partidos pequeños, sólo alcanzó el 26.41% y el PRI el 24.44%.

puntual el análisis del comportamiento electoral en el D.F. a partir de los resultados de las tres últimas elecciones para integrar la Asamblea. Si se procede de este modo, es claro que los ciudadanos capitalinos dejaron de otorgarle la mayoría al PRI aunque este partido todavía pudo ganar en 1994; a partir de entonces, la reducción de sus porcentajes de votación han sido constantes. Y a pesar de que el PRD salió victorioso en 1997 porque obtuvo una amplia mayoría para las elecciones de diputados locales –sin duda a causa del éxito de la campaña de Cárdenas por la jefatura de gobierno-, no pudo refrendar su triunfo en el año 2000 y quedó por debajo de los candidatos que presentó la Alianza por el Cambio abanderada por el PAN, a su vez efecto del empuje foxista.

En cuanto a los resultados de las elecciones para jefes delegacionales, que se llevaron a cabo por primera vez en la historia del D.F. en el 2000, se observó un gran fuerza para el PRD y en menor medida para el PAN. El PRI no pudo obtener el triunfo en ninguna de las Delegaciones del D.F. Sin embargo, a pesar de haber sido elegidos once jefes delegacionales del PRD y cinco del PAN en esa elección, queda como una cuestión fundamental determinar si es mejor una gestión colegiada.³³⁰ Los perfeccionamiento en los límites y facultades de los jefes delegacionales y su relación con el Jefe de Gobierno, será una de las tareas más importantes que deberá de llevarse a cabo, después del 2000.

Una conclusión preliminar sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos capitalinos es que el abandono del antiguo partido oficial no significa un triunfo automático de ningún otro partido. Aunque sí es cierto que el voto perredista es fuerte y consistente, es previsible que como ya sucedió en estos últimos años, probablemente cada elección sea muy reñida debido a que la ciudad de México es un territorio sumamente atractivo y central para la disputa por el poder político a nivel nacional. En palabras de Silvia Gómez Tagle, podría decirse que “el PRD, y posiblemente el PRI si sobrevive a su histórica derrota por la presidencia, son las dos fuerzas políticas en el Distrito Federal con mayor capacidad para movilizar al electorado de las zonas de menor consolidación urbana y más populosas, mientras que el PAN mantiene su electorado más

³³⁰ Carlos Martínez Assad, “Gobierno en Transición”, en *La ciudad de México...*, Op. Cit., p. 670

permanentemente en las áreas de clase media y alta, aunque en 1994 y 2000 logró alrededor de un tercio de la votación, lo que hace evidente su capacidad para convocar a los electores fuera de sus áreas de influencia tradicionales”.³³¹

El evidente comportamiento volátil de los electores capitalinos se debe, entre otras razones, a que aquí vive un numeroso contingente de ciudadanos que están más cercanos unos de otros no sólo físicamente, sino por los medios electrónicos o por las vías de comunicación y, paradójicamente y debido a su complejidad, en este tipo de concentraciones humanas modernas “existe una gran separación y falta de contacto persona a persona que origina el anonimato; éste es un fenómeno que tiene enormes repercusiones políticas pues libera a los ciudadanos y los pone en la situación de elegir a sus gobernantes con menos presiones que en el medio rural”.³³²

³³¹ Silvia Gómez Tagle, Elecciones de Jefe de Gobierno, 1997 y 2000, *Op. Cit.*, p. 665

³³² María Eugenia Valdés, “El voto en Guerrero. Elecciones locales de 1999”, en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés, (Coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE-Plaza y Valdés, México, 2000, p.

Capítulo V

El plebiscito de la primavera de 1993

1. Antecedentes para el llamado al plebiscito

En diciembre de 1991, Carlos Salinas convocó a una amplia reforma electoral de carácter nacional en respuesta a las fuertes presiones que distintos grupos y partidos políticos habían ejercido para forzar al gobierno federal a dar mayores espacios para la transición hacia la democracia. Bajo este entorno, el 16 de abril de 1992, el regente Manuel Camacho Solís llamó a participar en la reforma electoral a la Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF).

Durante casi un año el llamado del regente no se concretizó porque su gobierno no presentó propuestas concretas para la reforma; se delineó solamente las temáticas que habrían de abordarse pero no se señalaron procedimientos ni mecanismos de negociación; ante la falta de cumplimiento de esta reforma electoral, distintas fuerzas políticas presionaron para que se concretara la convocatoria. De tal modo que, el 16 de abril de 1992 Camacho Solís presentó ante la ARDF su proyecto de reforma.¹ A partir de aquí, se agilizaron los trabajos, se efectuó un foro y se constituyó una mesa de concertación política. El 26 de octubre de 1992 se iniciaron audiencias públicas y en ellas se presentaron más de 600 ponencias.

En octubre y noviembre se avanzó en la reforma, sin embargo el trabajo disminuyó cuando el PRD decidió salirse de la mesa de concertación porque alegó la ausencia de posiciones concretas del PRI y del gobierno. También pidió que las discusiones de la reforma política se hicieran en sesión plenaria con todos los partidos; el PRI y el PAN no aceptaron esta idea.² Bajo este escenario, el 13 de diciembre surgió la idea del plebiscito con el objetivo de conocer la opinión de los habitantes del D.F. sobre su forma de gobierno y como un

¹ Verónica Vázquez Mantecón y Rosalía Winocur, "Los unos y los otros. Ciudadanos del plebiscito", en *Argumentos*, UAM-Xochimilco, México, abril de 1993, p.62

² Juan Manuel Vengas, "Fueron instaladas casi 3 mil casillas en toda la ciudad. Cuatro millones de votos", en *La Jornada*, México, D.F. a 21 de marzo de 1993, p. 3

mecanismo para forzar a los partidos a regresar a la mesa de concertación y terminar con el trabajo.

A pesar de la negativa del PRD el gobierno capitalino continuó con la reforma electoral y en un mismo compás se desarrollaron los trabajos de promoción para el plebiscito y el foro de la reforma electoral; esta última tuvo una duración de tres meses, en donde se hicieron 51 audiencias públicas y se analizaron 312 ponencias. Los trabajos del foro se dividieron en formas de gobierno (con 125 ponencias), finanzas (con 58 ponencias), coordinación metropolitana (con 69 ponencias) y, procuración de justicia (con 60 ponencias).³

Aunque hubo un arduo trabajo para concretizar la reforma, el plebiscito tuvo más participantes, provenientes de diversos grupos y organizaciones políticas o sociales.

2. La convocatoria

La idea del plebiscito surgió de la experiencia de varios asambleístas que habían sido anteriormente diputados federales y que tenían conocimiento de que el Congreso de la Unión olvidaba el tratamiento de temas relacionados con el Distrito Federal. "Las reuniones en que se tratan leyes locales -como el presupuesto de la capital- son de las más desairadas y en ellas los diputados federales se duermen o se salen de la sesión. No tienen interés realmente".⁴ Consideraron por esta razón que era necesario que los capitalinos debían emprender una amplia discusión sobre los temas de la ciudad de México.

La primera idea del plebiscito partió de las conversaciones entre los priístas Demetrio Sodi de la Tijera y Alejandro Rojas con la perredista Amalia García; después se incorporó Pablo Jaime Jiménez Barranco del PAN y en una comida de trabajo a principios de diciembre de 1992, se hizo extensiva esta invitación a Pablo Gómez del PRD y a Patricia Garduño del PAN.

³ Víctor Ballinas, "Formas de gobierno, la mesa qué despertó más interés El foro de la reforma tardó meses; el plebiscito, horas", en *La Jornada*, 21 de marzo de 1993, p. 10.

⁴ Clara Guadalupe García, "Superbarrio reta al senador NO. Los diputados federales no tienen interés en el D.F.", en *El financiero*, 8 de febrero de 1993, p. 60.

En la sesión del 14 de diciembre de la ARDF, los seis representantes anteriormente mencionados más Oscar Mauro Ramírez Ayala único representante del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), dieron a conocer ante el pleno de la ARDF su decisión de convocar al plebiscito. En esta sesión, las fracciones en bloque del PRI y del PAN rechazaron de manera contundente la propuesta; el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) se ausentaron y no se supo de su posición.⁵ Un día después, el PFCRN se sumó al plebiscito y designó a Domingo Suárez y a Juana García para tal propósito. Demetrio Sodi, Alejandro Rojas, Amalia García, Pablo Gómez, Patricia Garduño, Mauro Ramírez, Domingo Suárez y Juana García conformaron el grupo de los nueve asambleístas que emitieron ante los medios de comunicación la convocatoria para el plebiscito del 21 de marzo de 1993.

Se aceptó sólo a dos representantes de la ARDF por cada fracción legislativa, porque se querían evitar sospechas de que alguna fuerza partidaria pretendiera apropiarse de la consulta. Dado que algunos de los nueve asambleístas eran miembros de las mesas de discusión de la reforma político-electoral (como Patricia Garduño, que incluso era coordinadora de una de las cuatro mesas) se acordó que las decisiones que se tomarán sobre el plebiscito no deberían ser discutidas con las direcciones de sus respectivos partidos, de tal forma que el plebiscito pudiera servir para conocer las preferencias de los capitalinos, sin que mediara la intervención de alguna fuerza partidista.

El 15 de diciembre de 1992, los nueve asambleístas emitieron la convocatoria; éstos pertenecían a cinco de los seis partidos representados en la ARDF, ya que el PPS no incorporó a ninguno de sus miembros porque consideraba que la consulta pública podía ser negativa al trabajo cotidiano de los partidos políticos. "Los convocantes justificaron la consulta argumentando la necesidad de revertir el estado de estancamiento de la discusión sobre la Reforma Política del D.F. en la mesa de Concertación."⁶

⁵ Aurora Bermejo, "No al plebiscito", en *Excélsior*, 14 de diciembre de 1992, p.1.

⁶ Verónica Vázquez Mantecón y Rosalía Winocur, *Op. Cit.*, p. 63

Es necesario destacar que en nuestro país, han tenido repercusión nacional dos plebiscitos que se convocaron como tales en el siglo XIX. El primero de ellos se produjo en 1824, cuando los ciudadanos de Chiapas decidieron su anexión a la República Mexicana como un estado más de la federación. En esta entidad la consulta pública fue convocada por la máxima autoridad del estado y 96 mil 829 habitantes votaron por la anexión a México, y 60 mil 400 por la agregación a las Provincias Centroamericanas. "De acuerdo con este resultado, el 14 de septiembre de ese mismo año se proclamó la anexión, y la población mexicana aumentó en 172 mil 953 personas, habitantes de 104 pueblos chiapanecos."⁷

El otro caso que se convocó fue el de Benito Juárez el 14 de agosto de 1867. Mediante una circular se sometió a consideración de los ciudadanos la posibilidad de elevar a rango constitucional los decretos de Veracruz de 1859, mejor conocidos como "Leyes de Reforma" y la de restablecer el Senado de la República que había sido suprimido con la Constitución de 1857. La petición se hizo basándose en el procedimiento que quedaba garantizado en el artículo 39 de la Constitución, en donde se señala que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo". Este plebiscito se realizó en el Distrito Federal, pero sus resultados se implantaron en toda la nación.

La propuesta de Benito Juárez fue muy adelantada para su tiempo. Incluso 126 años después de esta circular, el concepto de plebiscito no era ampliamente conocido entre la población en general. El escritor Germán Dehesa sostuvo que la palabra plebiscito no la conocían muchísimas personas. "Les dice uno plebiscito y creen que es el nombre de un funcionario chiapaneco". Sin embargo, para él, en febrero de 1993 cambió todo; *plebiscito* se convirtió repentinamente en una palabra viva, polémica, activa. "Llegó marzo, todo calor y vientos

⁷ Carina García, "El plebiscito carece de sustento jurídico, pero es válido: expertos", en *El Día*, México, D.F., 17 de marzo de 1993, p. 3.

encontrados. Si en febrero la palabra plebiscito despertó de su letargo, en marzo se echó a andar.”⁸

La convocatoria del plebiscito de 1993, trató de recuperar la petición de diversos ciudadanos y grupos de opinión, quienes consideraron que era necesario que en el Distrito Federal se llevara a cabo una reforma que permitiera el restablecimiento de los derechos políticos que les fueron suprimidos a los capitalinos en 1928. El plebiscito se fundamentó en los artículos 39 de la Constitución política, y 19 y 56 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes.⁹

La propuesta del plebiscito de 1993 fue hecha por nueve asambleístas, dos por el PRI, PAN, PRD, PFCRN y uno por el PARM. El plebiscito de 1993 fue un instrumento de presión para obligar a las autoridades del gobierno capitalino a abrir mayores espacios para la participación política en el D.F.; y, se constituyó en una experiencia de vital importancia que enseñó las posibilidades que los ciudadanos tenían para organizarse en temas de tipo político. De manera inmediata los resultados del plebiscito influyeron para que los partidos retornaran a la reforma político-electoral.

A pesar de que había un sustento jurídico que permitía la realización del plebiscito, no existían mecanismos legales que obligaran al gobierno a tomar en consideración los resultados de la consulta; porque con ese nombre, esta figura no estaba incorporada en la legislación mexicana.¹⁰ De esta manera, se dieron

⁸ Víctor Ballinas, "El DDF no lo organiza, pero no lo obstruye, dice. Enlace con el plebiscito: Camacho, Pediría a la mesa de concertación preparar datos para los votantes", en *La Jornada*, México, D.F. 6 de marzo de 1993, p. 56.

⁹ Verónica Vázquez Mantecón y Rosalía Winocur, *Op. Cit.* p.63. El artículo 39 sostiene que la voluntad de la soberanía nacional reside en el pueblo; mientras que los artículos de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes, sostienen que los representantes populares tienen la obligación de consultar sobre ciertas temáticas a la ciudadanía.

¹⁰ En 1977 en el marco de la reforma política que promovió José López Portillo se modificó por 29 veces el artículo 73 constitucional y se crearon las fórmulas del referéndum y la iniciativa popular, como nuevas figuras de participación de los habitantes del D.F., las cuales nunca fueron reglamentadas ni puestas en operación. Esta reforma plantea que "el Congreso tiene facultad para legislar en todo lo relativo al D.F. sometiéndose a los ordenamientos legales y a los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objetos de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale". (*Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentada por el Ejecutivo el 06 de septiembre de 1977 en el 1er. Período ordinario de sesiones, II año Legislativo y aprobado el 1 de diciembre de ese mismo año)

dos puntos de vista que giraban en torno a si la consulta era jurídicamente viable y sobre los límites legales que la amparaban. El catedrático Santiago Creel, sostuvo que al ser una conducta permitida por los artículos 60, 70, 80 y 26 de la Constitución, todos tenían jurídicamente el deber de respetarlo ya que se encontraba protegido por las garantías constitucionales, por lo que también el gobierno tenía la obligación jurídica de garantizar las condiciones apropiadas para su eficiente realización.¹¹ Se suma a esta idea, otra que sostuvieron Emilio Krieger de la Asociación de Nacional de Abogados Democráticos (ANAD), Julio Faesler, especialista en derecho y miembro del Consejo por la Democracia (CD) y José Ortiz Pinchetti, del Acuerdo Nacional por la Democracia (Acude), en donde se afirmó que si el proceso plebiscitario no estaba reglamentado de manera concreta en la ley, esto no era un impedimento para que se llevara adelante.

Contrariamente, José Antonio González Fernández, presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, y Eduardo Escobedo Miramontes, presidente de la Comisión de Reglamento Interior de la Asamblea de Representantes, señalaron que este proceso era ilegal porque carecía de fundamento jurídico en las leyes mexicanas. Para ellos, la figura de iniciativa y consulta pública podía ser convocada por el pleno de la ARDF, pero no por un minoritario grupo de asambleístas.¹²

Las controversias en torno a los límites jurídicos del plebiscito, no pudieron frenar su realización, pero sí determinaron que sus resultados no fueran concebidos como mandatos obligatorios e inmediatos para ser incorporados en la reforma electoral. De esta manera, diversos promotores del plebiscito sostuvieron que la fuerza del plebiscito era "política y moral", ya que comprometía a los representantes populares a respetar la voluntad de los ciudadanos. No obligaba jurídicamente, pero sí política y moralmente.

¹¹ Alonso Urrutia, "Consejo Ciudadano de Observación. Existen condiciones confiables para la realización del plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F., 20 de marzo de 1993, p. 38

2.1

Las acciones de los asambleístas convocantes

Los asambleístas que convocaron al plebiscito tuvieron una participación importante en la organización, promoción y financiamiento del evento; sin embargo, para evitar que se calificara como un ejercicio de tipo partidario y con el objetivo de darle transparencia y legitimidad, decidieron no colaborar en ciertas fases, o comisiones encargadas de diversas tareas de la consulta pública.

Los trabajos para promover el plebiscito comenzaron formalmente con la convocatoria del 15 de diciembre de 1992; de este día hasta 28 de enero, momento en que se constituye el Comité Ciudadano de Organización, los asambleístas convocantes tuvieron bajo su responsabilidad la promoción y difusión del evento. Posteriormente, colaboraron con el plebiscito, sin ser incluso directores de los Consejos y Comités que organizaron la consulta. No obstante, su trabajo siempre fue destacado, porque incidían en tareas fundamentales para el plebiscito, como lo fue la recaudación del dinero. Como reto principal tenían que reunir mil millones de viejos pesos y 15 mil voluntarios para atender las 3000 casillas que se deberían de instalar para que el plebiscito tuviera éxito. Los asambleístas del PRI, PRD, PAN y PARM estuvieron preocupados constantemente por recaudar los fondos suficientes; mientras, que los miembros del PFCRN desde el inicio no se involucraron a profundidad con esa tarea. Al principio se informó que el plebiscito tendría un costo aproximado de dos millones de pesos, y aunque diversos partidos y organizaciones lo apoyarían, de todos modos se necesitaría de la participación del gobierno. Sin embargo, desde entonces, el gobierno capitalino no tuvo ninguna intención de apoyarlos.

El 26 de enero, los asambleístas coincidieron en que el lema final de la consulta sería: "plebiscito, primavera y democracia". En este día, también anunciaron que sería la Fundación Rosenblueth la que se encargaría del cómputo y escrutinio de la votación y se dieron a conocer una lista de 141 personalidades que estaban confirmadas para la instalación del Comité

¹² Carina García, *Op. Cit.*, p.3.

Organizador, que posteriormente tuvo el nombre de Consejo Ciudadano de Apoyo al Plebiscito.¹³ Desde ese momento, los asambleístas declararon que no participarían en el cómputo del plebiscito "para no ser juez y parte".

Además de la recaudación del dinero, los asambleístas tenían como objetivo que los resultados de la consulta se turnaran a la mesa de concertación para que fuera en ella en donde se presentara la iniciativa de ley correspondiente. Ellos consideraron que si en el plebiscito votaban cerca de 500 mil personas, el gobierno o los partidos políticos difícilmente se atreverían a no tomar en consideración los resultados.

3. Primera fase

3.1 Integración de consejos y comités promotores: los organizadores.

Después de que se dio a conocer en la sesión del 13 de diciembre de la ARDF la intención de llevar a cabo el plebiscito, diversas organizaciones y personalidades manifestaron su intención de adherirse a esta consulta. En enero, Amalia García presentó una primera lista de simpatizantes e informó que se había iniciado el registro de los voluntarios que atenderían los 40 comités distritales. Entre los simpatizantes resaltó José Luis Cuevas quien donó una litografía para que fuera reproducida y vendida a 50 pesos, que servirían para financiar al plebiscito (el dibujo fue hecho a tres tintas y mostró una urna y una gran boleta al momento de ser depositada). También estuvieron en esta primera lista Jorge Alberto Manrique, Vicente Rojo, Raquel Tibol, Susana Alexander, María Victoria Llamas, Carlos Monsiváis, Elena Poniatowska, Federico Reyes Heróles, Jesús González Schmall, Antonio Martínez Báez y Miguel Bazáñez, entre otros.¹⁴

¹³ Martín Vargas Vidales, "No es legal el plebiscito sobre la reforma: PEU", en *unomásuno*, México, D.F. a 26 de enero de 1993, p. 11

¹⁴ "El grupo de los 9 invitó a Aguilar Camín", en *El Nacional*, México, D.F. 19 de enero de 1993, p. 29

El 21 de enero se incorporaron a la promoción del plebiscito dos personajes que por su perfil intelectual e ideológico se consideraban como contradictorios: Héctor Aguilar Camín del grupo Nexos y Gabriel Zaid del grupo Vuelta. Con ellos también se agregaron María de los Angeles Bravo de la Asociación Nacional Cívica Femenina, ligada al grupo Provida; la feminista Marta de la Lama, integrante del Consejo Consultivo del Distrito Federal; la actriz Jesusa Rodríguez; el escritor-crítico de teatro Fernando de Hita; el sacerdote dominico católico Miguel Concha; Raúl Macín, ministro evangelista; Federico Muggenburn, del Consejo Coordinador Empresarial; José de Jesús Castellanos de la Conaco; la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano y Proletario (Conamup); y, la Asamblea de Barrios.¹⁵

3.1.1 El Consejo de Apoyo Ciudadano o Comité de Organización

En un evento que tuvo una gran cobertura pública, el 28 de enero en el Museo de la Ciudad de México se conformó el Consejo de Apoyo Ciudadano, también llamado Comité Organizador en cuya coordinación quedó Federico Reyes Heróles; este organismo trabajó de manera paralela con el llamado Comité Promotor del Sí, que fue constituido por representantes de distintos partidos políticos, un poco antes de la constitución del Comité Organizador. El 28 de enero marcó el inicio de la etapa de la convergencia ciudadana en pro del plebiscito, ya que se reunieron más de 500 personalidades, entre intelectuales, artistas, políticos, empresarios, dirigentes sociales y miembros de diversos organismos de derechos humanos.¹⁶ Entre estos resaltan Porfirio Muñoz Ledo (PRD), Heberto Castillo (PRD), Abel Vicencio Tovar (PAN), Cecilia Romero (PAN), Carlos Fuentes, José Emilio Pacheco, José Luis Cuevas, Carlos Bracho, Mario Orozco Rivera, Feliciano Béjar, Felipe Ehremberg, Vicente Rojo, Carmen Boullosa, Alejandro Aura, Lilia Aragón, Kitty de Hoyos, Héctor Bonilla, Claudio

¹⁵ Clara Guadalupe García, "Apoyan intelectuales el plebiscito. Sobre Reforma política para el D.F.", en *El Financiero*, México, D.F., a 21 de enero de 1993, p. 36

Brook, Marie Claire Acosta, Miguel Concha, Adolfo Gilly, José Blanco, Alejandro Palma, Claudio Obregón, Carlos Fernández del Real, Adolfo Aguilar Zinser, Ifigenia Martínez, Arnoldo Martínez Verdugo, Rolando Cordera y Jorge Alcocer. También estuvieron Oscar Moreno y Leyla Méndez, dirigentes del Consejo Estudiantil Universitario (CEU); Oscar Gaxiola del estudiantado de ESIME; el articulista Carlos Ramírez, el experto en encuestas Miguel Basañez y Sergio Aguayo, presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Se sumaron algunos exdirigentes de la Canaco, Canacintra y Concanaco.¹⁷

En esta reunión Federico Reyes Heróles, consideró que ignorar el resultado del plebiscito sería tanto como despreciar al ciudadano y eso no era más que autoritarismo; Carlos Fuentes afirmó que el plebiscito sería un logro, porque con la consulta se llegaría al momento en que nuestro gobierno nos debería ver no sólo como población, sino como ciudadanos; José Emilio Pacheco sostuvo que era el primer paso para una verdadera democracia en el D.F.; Elena Poniatwska afirmó que necesitábamos un cambio en el país, y que éste era un buen medio para hacerlo efectivo; y, Carlos Monsiváis dijo que por algún lado teníamos que empezar a democratizar a nuestro gobierno.

Posteriormente continuaron las adhesiones a favor del plebiscito, aunque no fueron tan numerosas como las que se dieron del 18 al 28 de enero; tan sólo el 26 de enero se confirmó la adhesión de 141 personalidades al plebiscito. El 5 de febrero, se sumó la Asociación de Politécnicos por la democracia; el 13 de febrero, alumnos de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM sostuvieron que se organizarían en grupos para cuidar casillas el día de la votación; el 14 de febrero, 40 directores de escuelas oficiales, ubicadas en su mayoría en la Delegación Gustavo A. Madero se reunieron con assembleístas para analizar la posibilidad de colaborar en la consulta; el 18 de febrero, distintos integrantes del CEU se pronunciaron a favor del plebiscito y expresaron que esa experiencia democrática podría aplicarse en la UNAM; el 20 de febrero, la Cámara Nacional

¹⁶ Juan Manuel Venegas, "Hoy, la consulta como resultado de unas 200 reuniones de diversos sectores. Primer acto de esta naturaleza, después de 126 años", en *La Jornada*, México, D.F. 21 de marzo de 1993, p. 3

de Comercio (Canaco) además de reiterar su adhesión al plebiscito, mando imprimir miles de carteles llamando a la ciudadanía a votar; el 25 de febrero, estudiantes de la Universidad Iberoamericana se sumaron a la promoción de la consulta y Sergio Aguayo, presidente de la Academia Nacional de Derechos Humanos, se pronunció a favor de que se respetaron los derechos políticos de los habitantes del D.F.; y, el 28 de febrero, Antonio Calderón líder de la Unión Sinarquista manifestó su adhesión a la consulta pública y sostuvo que cooperarían con la distribución de volantes y propaganda.

En 4 de marzo algunos estudiantes y maestros de la UAM-Azcapotzalco se adhirieron al plebiscito; el 5 de marzo se sumaron Eugenio Ortiz Gallego del Foro Doctrinario, la Asociación Civil Desarrollo Humano Integral (DHIAC), la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular; el 7 de marzo se pronunció a favor del plebiscito Luis Felipe Celis, consejero del Secretario Arquidicesano; el 11 de marzo se agregaron distintas organizaciones femeninas y del Movimiento Urbano Popular, así como mujeres del Sindicato de Trabajadores de la UNAM y se afirmó que con ellas habría una adhesión de por lo menos 5 mil mujeres a la organización de la consulta. Días después, el 16 de marzo el obispo Ramón Godínez, secretario del Consejo Episcopal Mexicano, sostuvo que para la iglesia el plebiscito ayudaría a combatir la apatía política que privaba en el país.¹⁷ Ese mismo día, hubo una mesa redonda en la Universidad del Valle de México, en donde cerca del 90% de los alumnos que asistieron al evento se pronunciaron a favor de que los capitalinos pudieran elegir a sus autoridades locales. También el 16 de marzo, Mexicanos contra el Sida hizo un llamado a la comunidad homosexual a participar en la consulta; y más tarde en el Foro Nacional de Iglesias Cristianas Evangélicas se convocó a la población a asistir a las urnas el día de la consulta.

¹⁷ Alonso Urrutia, "Variadas fuerzas civiles en el acto de instalación. Crean consejo para el plebiscito del D.F.", en *La Jornada*, México, 29 de enero de 1993, primera plana.

¹⁸ Patricia Cerda, "Puede el plebiscito combatir apatía y abstencionismo: obispo R. Godínez", en *Excélsior*, México, D.F. a 16 de marzo, p.4, sección A.

La mayoría de las adhesiones al plebiscito se hicieron en la constitución de las distintas instancias que organizarían, vigilarían y calificarían el ejercicio, como el Consejo de Apoyo Ciudadano y el Consejo Ciudadano de Observación del plebiscito. No obstante, diversas organizaciones y personalidades se fueron sumando de manera individual.

3.1.2 El Consejo de Seguridad y Vigilancia o Consejo Ciudadano de Observación

Desde el 26 de enero, se empezaron a dar los primeros pasos para la conformación del Consejo de Seguridad y Vigilancia, también llamado Consejo Ciudadano de Observación, que debería verificaría la legalidad de la consulta; el siete de febrero los asambleístas convocantes afirmaron que se tenía planeado que un grupo de cuarenta personas "de reconocido prestigio", organizados por Adolfo Aguilar Zinser, Julio Feasler, Federico Reyes Heróles y Agustín Ortiz Pinchetti, conformarían este Comité que debería calificar y vigilar el plebiscito. Esta idea quedó suspendida y se supo de ella hasta el 22 de febrero, cuando Amalia García informó que a pesar de los ataques y obstáculos que enfrentaron los organizadores del plebiscito se habían logrado avances relevantes para la conformación de un Comité de Observadores, integrado por empresarios, políticos y representantes de diversos sectores sociales de la capital del país. El también llamado "Comité de Observación", tenía prevista la participación de un poco más de cincuenta personas.¹⁹

De esta forma, el 4 de marzo quedó formalmente instalado el Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito que se integró con periodistas, empresarios, políticos, intelectuales, académicos, y artistas. Estuvieron entre otros Rogelio Cárdenas y Carlos Ramírez, director y columnista del *Financiero*; Sergio Aguayo, investigador de El Colegio de México; la actriz María Rojo y el

¹⁹ Saúl Vázquez Granados, "Obstáculos para el plebiscito", en *El Financiero*, México, D.F. a 22 de febrero de 1993, p. 74

poeta Alejandro Aura. Además de los empresarios Francisco Cano Escalante, Pedro García Herrera, Luis López Morton, Juan Manuel Martínez, Vicente Mayo García, José Mayora Souza, Gustavo Olmos Domínguez, José Porrero Lichtle, Joaquín Pría Olavarrieta, Francisco Trouyet y José de Jesús Castellanos, este último Director general de la Concanaco. También participaron los escritores Eraclio Zepeda y Federico Campbell y los periodistas Miguel Ángel Granados Chapa, René Áviles Fabila, Gina Batista, José Luis Becerra y René Delgado; el abogado Hugo B. Margain, el teólogo Luis del Valle, y los politólogos Adolfo Aguilar Zinser, Jaime González Graff, Octavio Rodríguez Araujo y Federico Reyes Heróles.

Según Francisco Cano Escalante expresidente de la Canaco, el Comité de Observación se integró de manera plural y con la intención de darle transparencia y legitimidad a la consulta pública; “no se habría constituido de existir la sospecha de que los posibles votos o los propios integrantes de este cuerpo pudieran ser manipulados por intereses partidarios de cualquier tipo”.²⁰ A su vez, Federico Reyes Heróles sostuvo que el Consejo Ciudadano de Observación sería la garantía de la cabal expresión de la pluralidad existente en nuestro país, y que de haber maniobras ocultas o intenciones encubiertas, sería el propio Consejo el que las debería denunciar ante la opinión pública; exhortó, para que quién supiera algo que atentará contra la limpieza del ejercicio, lo dijera.

En día de la conformación del Consejo, también se formalizó un acuerdo de colaboración y apoyo entre los nueve assembleístas convocantes al plebiscito y el Consejo Ciudadano de Organización; los integrantes de este último se comprometieron a emitir una declaración sobre la calidad democrática del plebiscito, por lo menos una semana antes de la jornada.

3.1.2 El Comité Pro Sí

Después de la convocatoria del plebiscito y a pesar de que los organizadores habían sostenido que no deseaban hacer de este ejercicio una experiencia organizada por los partidos políticos, el 12 de enero se conformó el Comité de Promoción del Sí, que tenía por objetivo promover el plebiscito y llamar a los capitalinos a votar por el sí. Este comité fue constituido por los representantes del PAN, PRD y PFCRN. Los firmantes fueron Alfonso Ramírez Cuéllar y Javier Hidalgo (PRD), los panistas Rafael Guarneros, Ramón Barreto y Antonio Zepeda y los frentistas Marcos Gutiérrez y Carlos Omaña. Los partidos políticos tuvieron una participación importante en esta consulta pública, aunque quedaron siempre al margen de los organismos que se constituyeron formalmente para organizar y promover el plebiscito, porque ante todo se consideró a éste como un verdadero ejercicio ciudadano, apartidista.

Al interior de los partidos políticos, la aceptación del plebiscito tuvo que pasar primero por el debate y la conciliación interna. El PRI fue el que mayor resistencia opuso para la realización del plebiscito, aunque organizaciones como Democracia 2000 y priístas a título personal se adhirieron al plebiscito. El PAN desde el principio dio libertad a sus miembros para que ellos mismos decidieran su actuación dentro de la consulta, como partido no apoyó de manera abierta el plebiscito porque sostenía que ya había dado a conocer sus propuestas de modificación al gobierno del D.F. desde mucho tiempo atrás. Antes de aceptar la consulta en el PRD - partido que simpatizó y colaboró de manera muy intensa para la promoción del plebiscito-, hubo una amplia discusión entre sus miembros sobre la pertinencia del plebiscito, ya que para algunos de sus miembros

²⁰ Clara Guadalupe García, "Apoyo a los nueve assembleístas convocantes. Garantizar la pluralidad el Consejo Ciudadano de Observación del plebiscito. Federico Reyes Heróles", en *El Financiero*, México, D.F. 5 de marzo de 1993, p. 41

resultaba mejor regresar a la mesa de concertación.²¹ El caso del PARM fue muy importante para la consulta, porque desde el principio se involucró profundamente en el proyecto, por lo que hizo una donación de 20 millones de viejos pesos para su organización y afirmó que sus resultados serían promovidos por su partido para que fueran escuchados y tomados en cuenta por el Congreso de la Unión.

3. 2 El trabajo y los desafíos del plebiscito de 1993

Durante fines de diciembre de 1992 y enero de 1993, diversos participantes y organizadores de la consulta pública señalaron un conjunto de acciones que iban en contra de la promoción del plebiscito; entre estos, estaba la restricción para pegar propaganda en el metro; la exhortación que habían hecho algunos miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad para que los vecinos de distintas colonias no se sumaran a la promoción del sí; etc. A pesar de las acciones el plebiscito siguió avanzado. El siete de febrero, los vecinos de ocho colonias de la delegación Cuauhtémoc y los asambleístas convocantes presentaron un primer paquete de ubicación de casillas. El perredista Alfonso Ramírez Cuéllar sostuvo que durante todo febrero se realizarían actos para establecer la forma en que se instalarían las tres mil casillas; según él, se debía también incorporar el trabajo de la estructura vecinal que prevalecía en el D.F. y afirmó que el principal rezago de la consulta se encontró en la organización y en falta de recursos económicos.

Por su parte, Demetrio Sodi informó que se habían recaudado 180 mil nuevos pesos para la organización. Se tenía programada la edición de un millón de folletos y miles de carteles para informar sobre las alternativas del plebiscito. Según sus cálculos la impresión de las boletas sería de 40 mil pesos, las urnas 32 mil pesos y las casillas 60 mil pesos; la mayor cantidad de dinero se invertiría en publicidad en radio y prensa. También informó que el proceso de fotocredencial emprendido por el gobierno federal para las elecciones de 1994

²¹ Marco Rascón, "Plebiscito para el D.F.", en *La Jornada*, 22 de diciembre de 1992, p. 23

era bastante lento, por lo cual, se descartaría fotocredencial federal como instrumento de identificación.

El 8 de febrero los asambleístas formalizaron un acuerdo con la Fundación Rosenblueth para que se hiciera cargo del cómputo y transmisión inmediata con rectitud en el manejo de datos. El acuerdo se firmó en la Asamblea de Representantes del D.F. y estuvieron presentes Adolfo Aguilar Zinser, Federico Campbell, Julio Faesler, Daniel Cazes, Eduardo Mendoza y José Agustín Ortiz Pinchetti, de Acuerdo por la Democracia (Acude), entre otros.

El 12 de febrero, los asambleístas convocantes denunciaron por primera vez la existencia de una estrategia cupular para impedir el plebiscito; porque según ellos, distintos medios de comunicación recibieron presiones para no difundir el evento. "De repente, un programa que grabamos con Ideas, de Excélsior, y con el Imer, lo archivaron" cuando Jorge Medinas Viedas era titular de Comunicación Social de Gobernación. De igual manera, afirmaron que otros programas que se iban a grabar, los cancelaron. Para ellos, estas acciones eran producto de que el plebiscito había adquirido una respuesta ciudadana mayor de la que se esperaba.²² En ese mismo sentido, posteriormente Demetrio Sodi afirmó que en una reunión entre cinco diputados federales priístas y Fernando Lerdo de Tejada, presidente de la comisión del D.F. en la Cámara de Diputados, el PRI se había manifestado abiertamente contra toda reforma política real para el D.F.

El 16 de febrero, se señaló que se cambiaría el orden de las preguntas del plebiscito. La decisión se tomó porque se consideró que al contestar la pregunta sobre la creación del estado 32(primer pregunta), las otras ya no serían contestadas. El nuevo orden fue el siguiente: 1. ¿Está de acuerdo en que los gobernantes del D.F. sean elegidos mediante el voto directo y secreto de los ciudadanos?, 2. ¿Está de acuerdo en que el D.F. cuente con un poder legislativo propio? y, 3. ¿Esta de acuerdo en que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación?.

²² Rosa Elvira Vargas, "Estrategia cupular", en *La Jornada*, México, D.F. a 12 de febrero de 1993, p. 56

El 26 de febrero la consulta recibió un donativo de plumones y bolígrafos con valor cercano a 5 millones de pesos de la empresa Imprexoa Comercial - filial de la transnacional japonesa Mitsubishi Pencil - para que fueran utilizados durante la consulta. En la entrega de este material, Sodi de la Tijera aprovechó para señalar de irresponsable la postura de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, que no aprobó el punto de acuerdo propuesto por el PRD para que se reconociera la figura del plebiscito como una manera para darle garantías a la consulta.²³

Un día después, el Comité de organización informó que la consulta tendría un costo aproximado de 700, 000 nuevos pesos, de los cuales ya se tenían 300,000 nuevos pesos, con lo que se pagarían las urnas, papeletas, actas, mantas y propaganda. También se informó que ya se tenían recursos para la campaña de radio, la cual costaría aproximadamente 400 000 nuevos pesos. Para recaudar más fondos, el día de la consulta se llevaría a cabo una colecta, por lo que se depositarían alcancías en las casillas de votación. La aportación sería voluntaria y no obligatoria.

A pesar de que el regente había girado instrucciones para que se permitiera la colocación de propaganda en espacios públicos, el 3 de marzo Alejandro Rojas sostuvo que en Azcapotzalco, Tláhuac e Iztapalapa se habían obstaculizado los trabajos de difusión del plebiscito. Ante las presiones Amalia García afirmó que la campaña que estaba haciendo Manuel Aguilera Gómez en contra del plebiscito era ridícula, en relación con el amplió interés que tenían distintos sectores sociales por participar en la consulta pública. Al respecto indicó que se habían inscrito para cubrir casillas Elena Poniatowska, Ifigenia Martínez, Rodolfo González Guevara, Sergio Aguayo, Paco Ignacio Taibo II y el director de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Juan Pablo Arroyo, entre otros.

²³ Alonso Urrutia, "No es del PRD", en *La Jornada*, México, D.F. a 26 de febrero de 1993, p.64

Un día después, el 5 de marzo el asambleísta panista Pablo Jiménez Barranco señaló que se iniciaría un proyecto de difusión con una campaña radiofónica de gran alcance, lanzando spots de voces de artistas conocidos. Esta campaña tendría un crédito contratado por los nueve asambleístas de 500 000 nuevos pesos. El 8 de marzo, Amalia García admitió que se utilizaría tinta indeleble en el plebiscito, ya que originalmente habían pensado en la violeta de genciana, que no resultaba efectiva porque se podía quitar con alcohol.

El 15 de febrero se informó que ya se habían instalado las mesas de reclutamiento para las personas que desearan colaborar en las casillas de votación. Este mismo día se grabó el programa televisivo "Nexos", que contó con la presencia de representantes de la Asamblea del Distrito Federal, así como de Ignacio Marbán, Secretario Técnico de la Mesa de Concertación para la reforma política del Distrito Federal. Aquí, José Angel Conchello consideró razonable el interés de la gente de otras entidades del país por conocer hasta qué punto podría afectarles un asunto que, al parecer, era de pertenencia exclusiva de los capitalinos. Amalia García adujo que la reforma política era un asunto de repercusión nacional, mientras que Eduardo Escobedo del PRI estableció como parámetros de discusión la estructura prevaleciente del Distrito Federal y los poderes federales asentados en la ciudad de México. Demetrio Sodi dijo que el problema no era si el D.F. cambiaba su estructura gubernamental, sino hasta dónde podría llevarse el debate sobre la forma de gobierno de la ciudad a partir de un plebiscito. Ignacio Marbán señaló la necesidad de emprender una reforma constitucional de fondo.²⁴

De esta manera, tenemos que a lo largo de todo el proceso, siempre estuvo latente la crítica hacia el plebiscito por parte del gobierno capitalino y de algunos miembros del PRI. No obstante, los asambleístas convocantes, junto con los organizadores y simpatizantes de la consulta, supieron hacer frente a todos los desafíos y lograron que finalmente el plebiscito se llevara a cabo.

²⁴ "Debate sobre la consulta. Con el plebiscito capitalino el tema de la política se saca a la Calle: Amalia García", en *La Jornada*, México, D.F. a 15 de marzo de 1993, p. 67

3.3 Los simpatizantes

3.3.1 Partido de la Revolución Democrática.

Como partido político, el primero que se incorporó de lleno fue el PRD, y desde el principio Marco Rascón, presidente de ese partido en el D.F. sostuvo que era un ejercicio valioso para transitar hacia una nueva forma de gobierno. Esta organización política fue la que realizó más eventos a favor de la consulta. Hubo una coordinación importante entre la Asamblea de Barrios (adherida al PRD) y el Comité Promotor del Sí, para la realización de diversas actividades para difundir la convocatoria; entre éstas estuvieron un partido de fútbol y una lucha entre Super Barrio y Mister No²⁵. También se hizo la pinta de bardas y muros ("un día de pinta") y el reparto de miles de volantes y carteles en sitios de gran concentración. De igual forma, se programó un mitin en el Monumento a los niños héroes. Los taxis incorporados a la Asamblea de Barrios se convirtieron en vehículos propagandísticos a favor del plebiscito.

El 6 de febrero, el diputado perredista René Bejarano encabezó una marcha de apoyo para la realización de la consulta; ésta también fue un reclamo por vivienda, trabajo y democracia y se trató de resaltar el fracaso que constantemente tenían las elecciones para jefe de manzana promovidas por el gobierno capitalino; participaron la Unión Popular Nueva Tecnochtitlán, Unión de Colonias Populares, Asamblea de Barrios y la Alianza para la integración vecinal.²⁶

El 14 de marzo se llevó a cabo un original evento. Pintores, moneros y colonos participaron en la elaboración del mural del sí, frente al edificio del Departamento del D.F. Las láminas de protección del atrio de la Catedral Metropolitana fueron el espacio que eligieron los pintores Gabriel Macotella, Raúl Herrera, Marcos Limenes y Eduardo Moshes, así como los moneros Helguera y el

²⁵ "El PAN realizó un acto en defensa de la creación del estado 32", en *El Día*, México, D.F. a 14 de febrero de 1993, p. 3, sección Metrópoli.

²⁶ Omar Aguilar, "Marcha en apoyo al plebiscito", en *El Sol de México*, México, D.F. a 6 de febrero de 1993, p. 13, sección A.

Fisgón. También participaron distintas amas de casa, estudiantes y niños, para plasmar la consigna: "no al dedo, sí al voto", "el plebiscito va" y "viva el plebiscito". Este evento estuvo coordinado por El Fisgón y Marco Rascón, quien también dirigía a la Asamblea de Barrios.²⁷

Dado que algunas organizaciones adheridas al PRD y en especial la Asamblea de Barrios desarrollaron un vasto conjunto de actividades, esto sirvió de argumento para Manuel Aguilera Gómez y algunos otros priístas, como Fernando Lerdo de Tejada y Jorge Schiaffino (diputado federal) sostuvieran que el plebiscito estaba siendo utilizado políticamente por el PRD. Aunque reprobaran el plebiscito, no descalificaron la participación de Demetrio Sodi y Alejandro Rojas, quienes para ellos, habían actuado de "buena fe", aunque el PRD les había tendido una trampa.

El 24 de febrero, jóvenes perredistas que impulsaron el concierto por el sí - que se efectuaría en la Plaza de Toros México el 5 de marzo - informaron que por instrucciones del gobierno, la promotora Alfaga vinculada con Televisa canceló el evento, argumentado que se había extendido la temporada de toros por varios días más. Los perredistas, ya habían entregado 25 mil nuevos pesos por concepto de la renta del inmueble para llevar a cabo "el concierto por el sí" y la organización del evento ya estaba muy adelantada, al igual que las gestiones para la obtención de los permisos correspondientes en la Delegación Benito Juárez, la Secretaría General de Protección y Vialidad y, la Cruz Roja. Participarían los grupos Los Nakos, Botellita de Jerez, Juguete Rabioso, La Lupita, Los Rastrillos, Real de Catorce, Branda, Tex Tex, Splash, Son de Merengue, Santa Sabina y Cecilia Toussaint.²⁸

El 26 de febrero, Superbarrio afirmó que pegaría propaganda en las más de 130 estaciones del Metro y que iba a realizar mítines relámpagos hasta que el gobierno diera permiso de pegar sus pósters, ya que el director del Metro, Emilio Mújica Montoya - a quien le puso el apodo de "Senador Cero" - estaba en contra

²⁷ Angélica Enciso y Juan Manuel Venegas, "Escepticismo sobre la intención del gobierno. Manifestación plástica frente al DDF en apoyo al plebiscito. El Fisgón y Gabriel Macotela, los coordinadores" en *La Jornada*, México, D.F. 14 de marzo de 1993, p.23

de pegar los propaganda. Superbarrio se introdujo en varias ocasiones a diferentes estaciones del metro, en donde colocó propaganda y dio información a quien lo solicitaba; en estos actos de promoción, el enmascarado tuvo altercados con algunos de los usuarios del metro, quienes descalificaban su actitud y no aprobaban el plebiscito.

Ante la insistencia de diversos políticos del gobierno y del PRI acerca de que el plebiscito se había convertido en un instrumento político del PRD, el 20 de marzo los funcionarios de los comités distritales, a cargo de quienes estuvo la jornada electoral dieron a conocer su filiación partidaria: De los presidentes, doce eran del PAN, once del PRI, siete del PRD y uno del PT. Secretarios, nueve sin partido, ocho del PAN, cinco del PRI, quince del PRD, uno del PFCRN, uno del PVEM, un representante de una junta de vecinos, seis sin partido, y faltaban por registrarse tres secretarios.

El mismo sábado 20 de marzo se llevó a cabo la caravana anunciada por distintas organizaciones encabezadas por la perredista Rosario Robles, miembro del Sindicato de Trabajadores de la UNAM, con el lema: *"La democracia se viste de primavera"*. Se inició en el mercado de San Cosme y recorrió varios centros de abasto, avenidas y parques. Ese mismo sábado, a las 12 horas en la Plaza de Santo Domingo se llevó a cabo un concierto de rock a favor del plebiscito.

²⁸ Alonso Urrutia, "Suspenden un concierto por el Sí", en *La Jornada*, México, D.F. a 2 de marzo de 1993, p. 4.

3.3.2 La posición del Partido Acción Nacional, la iglesia y otras fuerzas políticas

Desde el momento en que se publicó la convocatoria para el plebiscito el PAN al igual que el PRI, se pronunció en contra del mismo. El presidente del PAN-DF, José Ángel Conchello lo descalificó como el mecanismo óptimo a partir del cual se podría avanzar en la reforma política y resaltó que lo verdaderamente importante era la mesa de concertación, por con ella se podría alcanzar una amplia reforma electoral. No obstante, el asambleísta Pablo Jiménez Barranco informó que sería hasta el 25 de enero cuando su partido se definiría sobre el plebiscito. Este pronunciamiento se hizo hasta el 31 de enero y Gonzalo Altamirano Dimas, secretario general del PAN-DF informó que su partido tenía simpatía por el plebiscito, pero no lo iba a organizar o a promover porque esta consulta no debería de convertirse en una lucha partidista; aunque consideró a las mesas de discusión y al plebiscito como complementarios. Como organización el partido seguiría en la mesa de concertación y no apoyaría abiertamente a la consulta, pero sus militantes tenían la libertad personal para definir su posición.

29

Los panistas organizaron una gran concentración en el Ángel de la Independencia para entregar volantes por las calles para promover la creación del estado 32. Sin embargo, a ese evento llegó Altamirano Dimas pidiendo disculpas por las declaraciones contradictorias de su partido. Posteriormente, 30 dirigentes del PAN se pronunciaron por impulsar la realización del plebiscito con el fin de reivindicar la plataforma política de ese partido.

De manera personal, algunos miembros del PAN se manifestaron a favor del plebiscito, independientemente de que Gonzalo Altamirano Dimas reiteró constantemente que este partido ya había propuesto la creación del estado 32 desde tiempo atrás en sus plataformas electorales, por lo que el plebiscito no aportaba una nueva propuesta para el PAN. Para Hiram Escudero -coordinador

²⁹ Rosa Elvira Vargas, "Sin embargo, libertad a militantes para asumir una posición. Acción Nacional no moverá un dedo para promover el plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 31 de enero de 1993, p. 21

de la fracción del PAN en la ARDF- y la asambleísta panista Patricia Garduño, el plebiscito fue un proceso que marcó una nueva pauta de convivencia política en el Distrito Federal y que era falso que el PRD pretendiera capitalizar los resultados de la consulta.

En el PAN se hizo efectiva la libertad de sus miembros para decidir de manera personal su participación en la consulta pública; los militantes que participaron en la consulta no fueron objeto de marginación o represalias por parte de su partido. Se pudo constatar su libertad de participación por la realización de dos actos masivos. El primero se efectuó el 13 de febrero en el Zócalo con la intención de defender la creación del estado 32; y, el segundo, el 14 de febrero con el acto público denominado "Un día por la patria" que fue realizado en el Zócalo por la Asociación Cívica Femenina, integrada en su mayoría por mujeres panistas y que tenía como intención repartir una gran cantidad de volantes sobre el plebiscito.³⁰

Por otra parte, la posición de la iglesia tuvo distintas variantes entre las instancias y los miembros que la componían. En la Arquidiócesis de México, hubo sacerdotes que se pronunciaron a favor y otros en contra; lo más importante es que todos gozaban de la libertad para definir su preferencia en torno a la consulta pública. El 7 de marzo, la Arquidiócesis de México señaló que el plebiscito resultaba una vía práctica para alcanzar la democracia en la capital del país y abrir un nuevo espacio de participación a la sociedad; Luis Felipe Celis, consejero del Secretariado Arquidecesano afirmó que los resultados del plebiscito deberían ser el factor fundamental en la elaboración de la reforma política. Sin embargo, el 13 de marzo, contrariamente el arzobispo auxiliar de México, Mena Arroyo dijo que el plebiscito no contaría con el apoyo de la iglesia católica porque este procedimiento no era transparente y no tendría una amplia respuesta el día de las votaciones. No obstante, subrayó que los sacerdotes tendrían la libertad de participar en la consulta, no en calidad de miembros activos, sino como ciudadanos.

³⁰ Emilio Krieger, "Una de cal y otra de arena", en *El Financiero*, México, D.F. a 11 de marzo de 1993, p. 44

El 16 de marzo, el obispo Ramón Godínez, secretario del Consejo Episcopal Mexicano, afirmó que para la iglesia la consulta pública podría ayudar a combatir la apatía y el abstencionismo que privaba en nuestro país. También manifestó que era un instrumento legal y transparente, que no podía servir para destacar a ninguna figura política en particular; y, pidió no "echarle tierra" a este loable ejercicio democrático.³¹ A la par de esta declaración la Arquidiócesis Mexicana en voz del obispo auxiliar Luis Mena Arroyo ratificó su posición con respecto al plebiscito, señalando que éste sería un grave error político, y adelantó su rotundo fracaso. Por lo tanto, dentro de la iglesia hubo contradicciones que se evidenciaron con las distintas posturas de sus miembros.

Por otra parte, el presidente del Partido Democrático Mexicano(PDM) se pronunció a favor de realizar la consulta y sostuvo que era necesario que se regresara nuevamente el referéndum y el plebiscito a las leyes; sin embargo, indicó el riesgo de que el ejercicio fuera una estrategia del PRD y Cuauhtémoc Cárdenas, por lo que se mantendría al margen del Consejo Organizador. Después de observar los resultados del 21 de marzo, su posición cambió y afirmó que el plebiscito constituía la clave del futuro democrático que se requería para el D.F.

Desde el principio del proceso el Partido del Trabajo(PT) se pronunció a favor del plebiscito, señalando que promovería la creación de una asamblea metropolitana en donde se plantearían los problemas de la Ciudad de México y los mismos capitalinos presentarían sus propuestas. Además de pronunciarse a favor, realizaron una marcha del Hemiciclo a Juárez al Zócalo para presentar una carta de peticiones sobre la reforma política al regente.³²

³¹ Víctor Hugo Bolaños Martínez, "Frente al plebiscito. ¿Oportunismo o hacia una nueva educación política?", en *El Financiero*, México, D.F. a 16 de marzo de 1993.

³² Ella Grajeda, "Anuncia el PT su apoyo al plebiscito y a la creación de una asamblea metropolitana", en *El Universal*, México, D.F. a 23 de febrero de 1993, p. 5, sección A.

3.4 Los opositores del plebiscito

3.4.1 El gobierno capitalino

El 14 de diciembre, Manuel Camacho Solís -regente del D.F.- se pronunció por primera vez, en contra de la consulta pública programada para el 21 de marzo de 1993; para él toda propuesta sobre la reforma política debería hacerse en el foro respectivo y no a título personal y minimizó las dimensiones que podía adquirir la consulta pública: "Eso no pasa de ser por ahora, una idea".³³

El 15 de diciembre, Ignacio Marbán -secretario técnico de la Mesa de Concertación- informó sobre el acuerdo para la elaboración de un documento que pretendía tomar en consideración todas las ideas que se habían vertido en la reforma; este documento que debió de haberse presentado en enero, para su discusión con los diferentes partidos políticos, no se entregó.

El 18 de diciembre, Camacho Solís tuvo su primera reunión con los convocantes del plebiscito, en donde se pronunció respetuoso de las decisiones que tomaron los asambleístas y reconoció la necesidad de fortalecer los mecanismos para llegar a nuevas negociaciones para la reforma electoral. A pesar de sus declaraciones, no mostró ningún interés por apoyar ni brindarle recursos a la consulta. Ante este escenario, el 26 de diciembre Alejandro Rojas informó que el plebiscito tendría un costo aproximado de dos millones de dólares, por lo cual se necesitaría el apoyo del gobierno; sin embargo, el problema para este asambleísta era que "el regente no parecía estar dispuesto a sentar el precedente de organizar el plebiscito".³⁴ Nuevamente el gobierno no respondió en el sentido de querer apoyar económicamente la consulta pública. El asambleísta también informó que diversas organizaciones y partidos políticos estaban de acuerdo en donar ciertas cantidades de dinero.

³³ Editorial. "De esto y de aquello", en *El Universal*, México, D.F. a 15 de diciembre de 1992, p. 1, sección A.

³⁴ Pedro Jiménez Rodríguez, "El plebiscito capitalino para elegir su gobierno cuesta 2 millones de dólares", en *El Herald de México*, México, D.F. a 26 de diciembre de 1992, p. 5, sección a.

Nuevamente el 3 de febrero, el regente tuvo una reunión con los nueve asambleístas convocantes y volvió a reiterar que el gobierno no participaría en la organización de esta consulta; sin embargo, ofreció a los organizadores el respeto de las autoridades para el ejercicio de sus actividades. Por su parte, los asambleístas aclararon que el plebiscito no tenía como intención ir en contra de la mesa de concertación.³⁵

En los primeros días de febrero, Ignacio Marbán se reunió con los representantes de los partidos políticos que seguían en la Mesa de concertación para definir las fechas de discusión para la iniciativa de reforma política para el D.F. A su vez, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México informó que los representantes vecinales de las 16 delegaciones no se oponían al plebiscito, pero que no realizarían ningún trabajo para apoyarlo porque para ellos el ejercicio era confuso, complejo e inseguro y para participar requerían mayores condiciones de confiabilidad en su resultado e instrumentación.³⁶

A pesar de que el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM) manifestó que no estaría ni a favor ni en contra del plebiscito, el 13 de febrero Demetrio Sodi y Amalia García informaron que miembros del CCCM y del PRI-D.F. habían realizado acciones tendientes a bloquear el plebiscito. Ambos asambleístas afirmaron que esos dos organismos estaban convirtiendo el plebiscito en un asunto de "libertad o antidemocracia partidista". De acuerdo con sus testimonios, miembros del CCCM "intentaron boicotear" una reunión de la Asociación de Residentes de San Ángel, citada para acordar los términos de la participación en la consulta. De igual forma, militantes del PRI capitalino que simpatizaban con el plebiscito denunciaron que en los comités distritales de su organización les habían recomendado no participar en el proceso; también se supo de casos de reporteros que habían sido presionados para que no cubrieran la información de la consulta. Por estas situaciones, Demetrio Sodi y Alejandro

³⁵ Alonso Urrutia, "Gobierno Federal", en *La Jornada*, México, D.F., 03 de febrero de 1993, p. 52

³⁶ El Consejo Consultivo de la Ciudad de México, era el instrumento vecinal a partir los capitalinos podían dar a conocer sus demandas y aspiraciones. Este instrumento de representación vecinal contaba con mecanismos propios de contacto directo con los vecinos: comisiones de trabajo, asambleas de manzanas, de colonia, delegaciones y plenarias. También habían realizado diversas encuestas sobre las preferencias de los vecinos.

Rojas Díaz Durán hicieron un llamado al PRI-D.F. y al gobierno capitalino para que abandonara esas prácticas y se sumará plenamente a la organización de la consulta. Para los asambleístas convocantes lo primero que debió hacer el gobierno era dejar de presionar al plebiscito, y después dar a conocer su propuesta de reforma para la ciudad de México.

Silvia Lomelí y Carlos Colín, integrantes del Consejo de Apoyo al plebiscito en el 16 distrito de la Colonia del Valle sostuvieron que el PRI-D.F. se estaba impidiendo la difusión del plebiscito y obstaculizando la entrega de fotocredenciales, con el objeto de reducir el número de votantes en la consulta pública; afirmaron que las autoridades de la delegación Benito Juárez habían hablado con los presidentes de las colonias para que no difundieran al plebiscito; sin embargo, los presidentes y los jefes de manzana no estuvieron dispuestos a obedecer esta orden, ya que argumentaron que con el plebiscito se daría un paso importante para avanzar en la democracia.³⁷

El 16 de febrero los organizadores del plebiscito alertaron sobre la sugerencia que distintos organismos oficiales le habían hecho a estaciones de radio para que bajaran el nivel y la cobertura del plebiscito; también denunciaron que el Instituto Mexicano de la Radio seguía enlatando un programa de radio que se grabó días antes y que Jorge Medina Viedas, director de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, prohibió su difusión. También se agregaron diversos artículos de opinión de funcionarios públicos que exponían puntos de vista contrarios al plebiscito; en su mayoría, afirmaban que la consulta beneficiaba el interés de Cuauhtémoc Cárdenas por la presidencia de la República.³⁸

Por otra parte, Fidel Velázquez Sánchez informó que los 700 mil agremiados de la Confederación de Trabajadores del D.F. (CTM) no participarían en el plebiscito porque éste se encontraba fuera de la ley y porque mantenían su disciplina en torno a los postulados del PRI. Además, se pronunció a favor de

³⁷ Claudia Conde y Carina García, "El PRI obstaculiza la difusión del plebiscito y la entrega de las fotocredenciales", en *El Día*, México, D.F. a 14 de febrero de 1993, p. 3, sección Metrópoli.

³⁸ Carlos Ramírez, "Juicio Político a los dos asambleístas del PRI", en *El Financiero*, México, D.F. a 16 de febrero de 1993, p. 39.

que el regente capitalino siguiera siendo nombrado por el Presidente de la República. Demetrio Sodi le respondió a Fidel Velásquez, diciendo que el líder nacional de los trabajadores se encontraba desfasado del proceso de desarrollo nacional de la democracia, y que por muchos pronunciamientos que hiciera, los trabajadores de todos modos irían a votar; también, calificó de incongruente la posición de la CTM que en reiteradas ocasiones había sido apoyada por la Asamblea de Representantes.

Ante las críticas del gobierno, Alejandro Rojas afirmó que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal preveía la realización de consultas públicas cuando se emitiera una Ley que afectará la vida de la mayoría de los habitantes de la entidad; con ello, trató de argumentar la validez legal del plebiscito y sostuvo que era mentira que el PRD manejara y capitalizara la consulta.

Por otra parte en respuesta a la estrategia del gobierno, el 26 de febrero el PRD presentó un punto de acuerdo en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para que se incorporará la figura del plebiscito; sin embargo, la solicitud fue rechazada. Esto sirvió para que prensa presionara a Camacho Solís en torno al plebiscito; el regente afirmó que se analizarían los resultados del plebiscito.

Un día después de la propuesta con punto de acuerdo, los nueve asambleístas solicitaron al regente mediante un comunicado que fuera congruente con lo expuesto y verdaderamente se diera libertad a todos los ciudadanos para que el proceso fuera realizado. Camacho Solís solicitó públicamente a los 16 delegados políticos que no obstaculizarán la organización del plebiscito y que permitieran pegar la propaganda en edificios y en estaciones del metro. De igual forma, José Monroy Zorrilla, presidente del CCCM, informó que a partir de ese día, se dejaría en plena libertad a todos los dirigentes vecinales para que determinarán si participarían o no en la consulta.³⁹

Aún así, hubo la denuncia de Sergio Aguayo Quezada quien afirmó que se estaba destruyendo la propaganda en el distrito 39 y propuso que los

³⁹ Martín Vargas Vidales, "Ordena Camacho Solís a los 16 delegados no obstruir la organización del plebiscito", en *unomásuno*, México, D.F. a 27 de febrero de 1993, p. 11

representantes de cada comité de organización distrital se reunieran con los responsables de cada delegación.

El 4 de marzo de 1993 se dio la tercera reunión entre el regente y cinco de asambleístas convocantes, además de miembros del Consejo Ciudadano de Organización. En este encuentro el regente reiteró que no estaba a favor, pero que tampoco se oponía a la consulta, por lo que les propuso crear un Comité de enlace entre los organizadores del plebiscito y el gobierno capitalino. También propuso dialogar con los partidos políticos y recomendar a la Mesa de Concertación la elaboración de un documento que recogiera los resultados de las audiencias, para que se le facilitara a la población en general a tomar la decisión más adecuada al momento de votar en el plebiscito. En esta negociación Francisco Reyes Heróles afirmó que se logró el respeto a la publicidad del plebiscito, que se instalaran casillas en edificios públicos y que se pegara propaganda en el metro; de igual forma, se contaría con un notario público que diera fe y certificara las boletas. Además sostuvo que serían Ignacio Marbán y Mario Carrillo Huerta los representantes del gobierno que servirían de enlace con el CCOP. A pesar de que la reunión se llevó el cuatro de marzo, fue hasta el once de ese mes cuando se dieron a conocer detalles medulares de la entrevista.

También se acordó la participación del gobierno con el despliegue de 3 mil integrantes de las Juntas de Vecinos, que vigilarían el día de la jornada electoral y que darían su apoyo a la Fundación Rosenblueth para el conteo de votos. De manera sobresaliente, se aceptó la propuesta del regente de cambiar el orden de las preguntas, tal y como estaban al principio. Según la propuesta del regente, la primera pregunta sería, ¿está usted de acuerdo en que el D.F. se convierta en un estado de la Federación?; la segunda, ¿está usted de acuerdo en que el gobierno del D.F. sea electo por voto universal y secreto?; y, la tercera ¿está usted de acuerdo en que el D.F. cuente con un poder legislativo propio?. La petición de Camacho Solís se apoyó en la idea de que el orden establecido por el Comité Organizador podría inducir a responder afirmativamente en las preguntas que se

referían a la conformación del estado número 32.⁴⁰ El Consejo Ciudadano de Observación y los asambleístas convocantes no tuvieron objeción en la petición del gobierno, pero existía el inconveniente de que las boletas ya estaban impresas y la capacidad financiera era reducida; por lo que el gobierno aceptó financiar la nueva reimpresión.

En los medios de comunicación se dijo que la CCOP expuso al regente que no contaba con personal suficiente para verificar la limpieza del proceso, por lo que el regente ofreció apoyar la observación mediante los integrantes de las juntas de vecinos; pero, también se afirmó que Camacho Solís fue quien solicitó que se incorporaran integrantes de las juntas de vecinos como "observadores gubernamentales" que permitieran asegurar la transparencia del proceso en cada una de las casillas. A pesar de las contradicciones, hubo un hecho: las juntas de vecinos participarían en la observación de las casillas, cerca de 4 mil funcionarios - designados por el gobierno- serían observadores de la consulta.

La negociación entre los miembros del CCOP, cinco de los asambleístas convocantes y el regente propició opiniones encontradas. El 11 de marzo, distintos diputados del PRI consideraron que la determinación de Camacho Solís había sido sana, porque aseguraba la limpieza del proceso; ese mismo día, el diputado perredista Jorge Moscoso, se mostró receloso con el anuncio del regente porque de acuerdo con su punto de vista se corría el riesgo de manipulación.

Estos acuerdos implicaron compromisos por parte del gobierno capitalino; primero, aportaría 200 mil nuevos pesos para apoyar las campañas publicitarias de la consulta y otorgaría apoyos logísticos a la Fundación Rosenblueth a fin de posibilitar que las tendencias de los resultados fueran informados el mismo día de la jornada y el cómputo final, 24 horas después. El apoyo a esta Fundación sería para cubrir los gastos que implicaría el procesamiento de los datos de la votación, porque el organismo no contaba con el personal suficiente para efectuar el cómputo con la agilidad requerida, y tampoco podía hacerse cargo de las

⁴⁰ Alonso Urrutia, "Acepta el CCOP modificar el orden del cuestionario. Tres mil observadores del DDF para el plebiscito. El gobierno capitalino financiará la reimpresión de las nuevas boletas", en *La Jornada*,

irregularidades que se presentaran. Segundo, se imprimirían tres millones de boletas con las nuevas modificaciones, así como también distintos carteles alusivos a la consulta.⁴¹ Las boletas anteriores serían destruidas. Federico Reyes Heróles subrayó que en la reunión hubo peticiones del gobierno que fueron rechazadas por el Comité Organizador, como fue darle el listado de las personas más activas políticamente de la ciudad.

Para el asambleísta parmista Oscar Mauro Ramírez los cambios acordados en esa reunión ponían en peligro la consulta, por lo que las decisiones debieron haberse consultado con la totalidad de los simpatizantes del plebiscito. Este cuestionamiento, sería sólo uno de los muchos que se hicieron el 13 de marzo, en una reunión del Comité organizador con el Consejo de Observación y los miembros convocantes. Ante las críticas Federico Reyes Heróles pidió un voto de confianza a todos los organizadores y vigilantes del proceso.

Para Amalia García la decisión fue la correcta ya que no se tenían más que dos opciones: se aceptaban las propuestas de Camacho para legitimar la consulta, o se rompía el diálogo con el gobierno. Por su parte, Alejandro Rojas afirmó que el regente no pidió la intervención en el plebiscito, sino que fueron los propios organizadores quienes se lo solicitaron. Francisco Cano, integrante del CCOP consideró que los acuerdos eran positivos y que en ningún momento quedó en riesgo la autonomía de la organización del plebiscito. A su vez, el gobierno capitalino afirmó que sólo iba a apoyar a la ciudadanía con información, para que el proceso fuera ordenado y pacífico, y se garantizaría la limpieza y transparencia electoral del plebiscito.⁴²

La posición de la mayor parte de los integrantes del PRD-D.F. fue adversa a los resultados de esta reunión; debido a ello, Marcos Rascón y Patricia Ruiz Anchondo criticaron fuertemente a los organizadores por haber aceptado la negociación con el gobierno en un acto que nació de la ciudadanía; por lo que su

México, D.F. a 11 de marzo de 1993, p. 56

⁴¹ Alonso Urrutia y Víctor Ballinas, "Reyes Heróles dio a conocer otros dos. Asambleístas: los acuerdos con el DDF fortalecen al plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 12 de marzo de 1993.

⁴² Juan Manuel Venegas, "No lo organiza el gobierno: reitera Camacho", en *La Jornada*, México, D.F. a 13 de marzo de 1993, p. 39

partido efectuaría una amplia movilización el 21 de marzo, en una jornada que denominaron "observación de los observadores del gobierno".⁴³

A pesar de las críticas, la negociación se mantuvo en pie, y cuando los comités distritales que eran organizados por el Consejo Ciudadano de Participación, iniciaron la capacitación de coordinadores y presidentes de casillas, también se integraron los miembros de las juntas de vecinos que actuarían como observadores. Durante los cursos de capacitación, se transmitió un video en el que intelectuales, periodistas y actrices, como Carlos Monsiváis, María Victoria Llamas, Carlos Albert, Angélica Aragón y Susana Alexander, invitaban a la ciudadanía a participar en el plebiscito para democratizar la vida política del Distrito Federal. El video fue realizado por el "Canal 6 de Julio" y se argumentaba que tras 65 años de sufrir la suspensión de sus derechos, los habitantes del Distrito Federal habían decidido finalmente luchar por su derecho a elegir a sus gobernantes.

El día del plebiscito, contrario a la política desarrollada en todo el proceso, Camacho Solís afirmó que el plebiscito era permitido y protegido por las garantías constitucionales y en particular por el artículo 9 de la Constitución, que establecía el principio de libre reunión y manifestación. El 24 de marzo, refrendó su simpatía con el evento, y afirmó que lo trascendental era hacer un balance real de lo ocurrido para que se convirtiera en una experiencia útil para la vida de la ciudad y que sus resultados debían ser incorporados en el proyecto de reforma.

⁴³ Oscar Camacho Guzmán, "La participación gubernamental, la causa. Crítica de perredistas del D.F. a organizadores del plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 13 de marzo de 1993, p.40

3.4.2

El Partido Revolucionario Institucional y otras fuerzas políticas opositoras del plebiscito

Desde el día en que se hizo pública la convocatoria para la realización del plebiscito, distintos miembros del PRI nacional y del D.F. se pronunciaron en contra del mismo. El 16 de diciembre de 1992 se sumó a la descalificación que hizo el diputado Juan José Osorio Palacios presidente de la Comisión de Gobierno de la ARDF, la opinión de Manuel Aguilera Gómez, dirigente del PRI-DF, quien afirmó que ese no era el momento ideal para realizar un plebiscito en la Ciudad de México y que en nuestro país no existían reglas ni procedimientos para hacer un evento de esta naturaleza.⁴⁴

El 23 de enero, Manuel Aguilera Gómez volvió a refrendar su negativa argumentado que la posición del PRI en la reforma política del Distrito Federal no se centraba exclusivamente en el terreno electoral ni en la desaparición del D.F., sino comprendía aspectos más amplios, como la coordinación metropolitana, el sistema de financiamiento de la ciudad y la impartición de justicia; en ese sentido la reforma promovida por el gobierno era más completa que el plebiscito. De igual forma, argumentó que el plebiscito resultaba extremadamente delicado de manejar porque implicaba que la población estuviera suficientemente informada respecto al significado, transcendencia y consecuencias de decir sí o no.⁴⁵

El asambleísta perredista Pablo Gómez, le respondió a Aguilera Gómez diciendo que sería legítimo que cada partido invitara a sus miembros a participar, más no a efectuar procesos violatorios como el carrusel, el saqueo, entre otros. También dijo que si Manuel Aguilera estaba criticando esta forma de participación que explicara con más detalle sus motivos.

⁴⁴ En el momento en que se desarrolló el plebiscito, esta figura no se encontraba en la legislación mexicana. En 1977 se le hicieron reformas a la Ley Orgánica del D.D.F. y se incluyó la "iniciativa popular" (artículo 53), como forma de participación de la ciudadanía del D.F.; sin embargo, esta iniciativa nunca se reglamentó y tampoco fue puesta en práctica, por lo cual posteriormente fue quitada de la Ley Orgánica.

⁴⁵ Mireya Cuellar, "Un plebiscito sería desgastante. No centrar la reforma del D.F. en el aspecto electoral, plantea Aguilera", en *La Jornada*, México, D.F. a 23 de enero de 1993, p. 24

Nuevamente el 4 de febrero, Aguilera Gómez se opuso públicamente al plebiscito argumentando que antes de efectuarse, se debería llevar a cabo un referéndum a nivel nacional en donde se consultara a todos los estados del país si convenía o no modificar la situación de la capital del país; además afirmó que no sería tan fácil cambiar los poderes federales a otra entidad y rechazó que Demetrio Sodi y Alejandro Rojas pudieran ser expulsados del PRI por su participación en la consulta.

La asambleísta Carolina O'Farril Tapia, secretaria de la Comisión de Justicia de la ARDF, fue la primera en decir que el plebiscito fue un ejercicio utilizado, diseñado y controlado por el PRD; para ella, la consulta no era otra cosa más que una encuesta amañada e inducida, por lo que sus resultados serían tendenciosos. Coincidió con Aguilera Gómez en que lo mejor era participar en la mesa de concertación porque era más plural, seria y abarcaba más temas.

El 16 de febrero, Carlos Ramírez firmó artículo, en donde se señaló que los asambleístas del PRI y Manuel Aguilera Gómez habían asistido a un desayuno para hacerle juicio político a los dos asambleístas que estuvieron ausentes en ese desayuno: Demetrio Sodi y Alejandro Rojas. Aguilera Gómez reiteró su rechazo a la consulta pública, mientras que Juan José Osorio, presidente de la Comisión de Gobierno de la ARDF, se opuso a cualquier represión contra Sodi y Rojas.

El 18 de febrero, Aguilera Gómez desmintió el artículo de Carlos Ramírez y según él, la invitación se hizo a todos los asambleístas y nunca seleccionó a quienes irían. Alfredo de la Rosa, secretario general del PRI-DF afirmó que desconocían la causa por la que estos dos asambleístas no habían asistido al desayuno, y reiteró que el plebiscito estaba siendo capitalizado por el PRD; aunque aún así, sus resultados serían tomados en cuenta en la mesa de concertación.⁴⁶

⁴⁶ Raúl Llanos, et al. "Negó Aguilera Gómez que haya planeado "juicio político o expulsión" para Sodi y Rojas", en *La Jornada*, México, D.F. a 18 de febrero de 1993, p.37

Alejandro Rojas le respondió a Alfredo de la Rosa, argumentado que bajo ningún término el plebiscito estaba siendo capitalizado por el PRD, y que por el contrario se trataba de un ejercicio plural que merecía respeto. Lanzó un llamado al priísmo para reflexionar en torno a las ventajas de este tipo de procesos.

Por su parte, los senadores priístas Jorge Vega Camacho y Ángel Sergio Ventura Valle consideraron que era inadecuado que se hablará de la expulsión de los dos asambleístas, porque era sano que hubiera sectores críticos dentro de los partidos, aunque también debía haber mesura para no hacer daño a la organización interna.

Después del artículo de Carlos Ramírez durante casi quince días los miembros del PRI-DF no se pronunciaron en contra del plebiscito; sin embargo, el primero de marzo nuevamente Aguilera Gómez denunció que el plebiscito estaba viciado de origen porque sus preguntas estaban inducidas y que hacía falta información sobre sus implicaciones y consecuencias. Para él, suprimir a la ARDF e instaurar un Congreso Local significaría que la voluntad popular renunciaría a las facultades reglamentarias que tenía en ese momento. Secundaron al líder del PRI-DF, las asambleístas priístas Guadalupe Pérez y Rosa María Hernández quienes afirmaron que la consulta estaba al margen de la ley y que era un proceso en donde se manipulaba a los ciudadanos, ya que la gente ni siquiera sabía qué era un plebiscito.

Amalia García consideró que Manuel Aguilera estaba haciendo una campaña ridícula contra la consulta pública, y que a pesar de ello, diversos grupos sociales, intelectuales, artistas y académicos se habían inscrito para cubrir las casillas.

Diferente a lo dicho y hecho por el PRI como organización política, el 3 de marzo el movimiento denominado "Democracia 2000", emprendió una campaña al interior del PRI con el propósito de incrementar a los voluntarios priístas que podían participar en la organización de la consulta. Esta organización era capitaneada por Alejandro Rojas, quien aprovechó para informar que su fracción en la ARDF había aumentado las presiones contra él y Sodi con el fin de

obstaculizar sus funciones y la preparación del plebiscito: "me han quitado el apoyo administrativo y no cuento con una oficina", por instrucciones de Juan José Osorio.

Aunque como organización no aprobó al plebiscito, fue amplió el numero de militantes priístas que apreciaban el ejercicio democrático. Demetrio Sodi, afirmó que más del 75% de los priístas militantes estaban a favor del plebiscito.

Federico Reyes Heróles sostuvo que el plebiscito tuvo dos graves problemas, que se vinculaban directamente con el PRI y el gobierno. El primero fue el boicoteo del silencio y las manifestaciones contrarias del PRI; y el segundo, fue la autocensura que los medios de comunicación hicieron a petición del gobierno. Afirmó que si la ciudadanía se expresaba en contra de la creación del estado 32, su decisión debería ser respetada; cuestionó que si la ciudadanía se expresaba negativamente, entonces el PRI ¿podría sostener que las preguntas estaban inducidas?. Para él, las propuestas del PRI hechas en la reforma política promovida por el gobierno podían provocar atrofia en el D.F., como por ejemplo, su propuesta de crear una alcaldía.

Posteriormente, el día 7 de marzo, el presidente de la Comisión del Distrito Federal en la Cámara de Diputados, el priísta Fernando Lerdo de Tejada nuevamente reiteró que el PRI no apoyaría el plebiscito por considerarlo un proceso vago, que no profundizaba en la problemática real de la Ciudad de México y que creaba confusión entre la ciudadanía.⁴⁷ Ante esto, Alejandro Rojas nuevamente convocó a los miembros del PRI a participar en el plebiscito y a denunciar cualquier intento por revertir la voluntad ciudadana; señaló que mediante "Democracia 2000" podría participar cualquier priísta en la organización, promoción o vigilancia de la consulta.

A mediados de marzo, por primera vez Manuel Aguilera Gómez se pronunció a favor de la realización del plebiscito, siempre y cuando fuera precedido con suficiente información y con procedimientos bien definidos. Su posición cambio, aunque no de manera tajante; porque seguía considerando que

⁴⁷ Ismael Romero, "Generará confusión el plebiscito entre la ciudadanía: Aguilera", en *El Universal*, México, D.F. a 7 de marzo de 1993, primera página, sección A.

la reforma política en el D.F. no podía quedar resumida en un Sí o en un No y propuso que en la Asamblea de Representantes se reglamentara el plebiscito como un medio de consulta pública, porque este último concepto si existía en la Ley Orgánica del Departamento del D.F., mientras que el plebiscito como concepto no existía.⁴⁸

El cambio en la posición de Aguilera Gómez fue tan sorprendente para la opinión pública, como lo fue del cambio de opinión de Alejandro Rojas, quien el 19 de marzo anunció su posible retiro de la organización del plebiscito, dependiendo de la calificación que formularía sobre el procedimiento el Consejo Ciudadano de Observación. Según él, había una serie de irregularidades en el proceso; y, su principal desacuerdo se refirió a la autorización de los organizadores para que los ciudadanos que participaran se identificaran con credencial de elector, con o sin fotografía, o con una licencia de manejar.⁴⁹

A Alejandro Rojas, respondió el priísta Demetrio Sodi, quien afirmó que su actitud era sospechosa, pues si tenía dudas sobre el proceso las debió de haber planteado a los convocantes y no citar a una conferencia de prensa; esto sólo evidenciaba la intención de desprestigiar el plebiscito. También lo conminó a que esperara los resultados del documento que entregarían el Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito sobre la transparencia, legalidad y confiabilidad del proceso.

Al día siguiente Santiago Creel Miranda del Comité Ciudadano de Observación sostuvo que el plebiscito estaba amparado por el principio de libertad jurídica. En el dictamen se sostuvo que el único aspecto problemático en la preparación del plebiscito fue el criterio de utilización de credencial, pero finalmente se resolvió. El CCOP aprovechó para informar que se habían recaudado 700 mil pesos para la ejecución de la consulta.

El 20 de marzo, ante el dictamen del CCOP, Alejandro Rojas acusó a Federico Reyes Heróles de solapar vicios y deformaciones que convertirían al

⁴⁸ "Aguilera Gómez: no hay oposición al plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 9 de marzo de 1993, p.

3

⁴⁹ Las causas que señaló para salirse y algunos datos relevantes más, los veremos en la parte dedicada a revisar la posición del PRI.

plebiscito solamente en una simple "encuestota". De tal forma que Alejandro Rojas decidió participar bajo protesta por considerar que también había irregularidades en el dictamen técnico sobre la calidad democrática de la Consulta. En respuesta a Alejandro Rojas, Ramiro de la Rosa -también miembro de Democracia 2000- lo descalificó por su relación con Rafael Talamantes.⁵⁰ Por su parte, Luis Pliego, coordinador nacional de "Democracia 2000", de la cual Alejandro Rojas era el líder del D.F., pidió que se respetará la decisión del priísta, pero que ellos seguirían apoyando al plebiscito.

Por otra parte, también el PPS fue otro de los partidos que desde el principio rechazó la consulta argumentado que este tipo de ejercicio desplazaba las tareas que originariamente debían ser realizadas por los partidos políticos. Esta organización política consideró que quienes convocaban al plebiscito estaban en contra de los partidos políticos porque éstos deberían de ser los encargados de llevar a cabo las reformas políticas; si se dejaba a la ciudadanía las tareas de los partidos políticos, a futuro se darían grandes problemas de supervivencia para estas organizaciones. Sostuvo que su partido fue el primero que propuso ante el Congreso de la Unión la creación del Estado del Anáhuac.⁵¹

Otro grupo político que asumió una posición similar al PPS fue el Movimiento Nacional de Organización Ciudadano, que calificó al plebiscito como un ejercicio de grupo, con intereses personales, por lo que solicitaron ante la Cámara de Diputados, el reconocimiento jurídico de las asociaciones civiles para que pudieran participar en las decisiones gubernamentales; fundamentaron esta decisión en el hecho de que ya no querían ser "carne de cañón" de organizaciones y personalidades que los habían utilizado para posicionarse políticamente.⁵²

⁵⁰ Manuel Moreno Domínguez, "Será un éxito el plebiscito, confían los organizadores", en *El Financiero*, México, D.F. a 21 de marzo de 1993, p. 12

⁵¹ Clara Guadalupe García, "El plebiscito es contrario a los partidos políticos", en *El Financiero*, México, D.F. a 5 de febrero de 1993, p. 30

3.4.3

La discusión legislativa sobre el plebiscito

Independientemente de que fueron nueve asambleístas los que convocaron a la realización del plebiscito, las discusiones sobre el tema no tuvieron un papel central en las sesiones de la Asamblea como tampoco lo tuvo en el Congreso de la Unión (en éste incluso tuvo menor atención). La causa principal de esta situación se debió en gran parte a que el plebiscito se convirtió ante todo en un ejercicio ciudadano, no partidista, que no estuvo inscrito como tarea legislativa. Sin embargo, los legisladores que simpatizaban con la convocatoria, siempre tuvieron la intención de discutirlo en las instancias legislativas, porque sabían que si se presentaba, se le daría mayores espacios de acción y legitimidad.

El 11 de diciembre de 1992, por primera vez se discutió el tema del plebiscito en la Asamblea de Representantes, y como fracción el PRI y el PAN rechazaron rotundamente la convocatoria. Posteriormente, en la sesión del 30 de enero, en la ARDF, las fracciones del PRD, PAN, PARM y PFCRN hicieron bloque en contra del PRI, y afirmaron que este partido se estaba colocando del lado de la antidemocracia; por su parte, el PRI defendió fehacientemente los resultados del foro de la consulta para la reforma electoral; el PPS apoyó al PRI y reiteró su permanencia en la Mesa de Concertación, argumentando que bajo ningún motivo participaría en la consulta.⁵³

Tres días después, Carlos Enrique Cantú Rosas (presidente del PARM) propuso que se elaborara un documento con los resultados de la consulta para someterlos a discusión en la Cámara de Diputados, y no remitirse exclusivamente a la Mesa de Concertación; de esta manera, el 3 de febrero, los asambleístas

⁵² Francisco Arroyo, "El Movimiento Nacional de Organización ciudadana, planteó en la Cámara se le reconozca a las asociaciones civiles para que puedan participar en las decisiones gubernamentales", en *El Universal*, México, D.F. a 15 de febrero de 1993, p. 29 sección A.

⁵³ Jorge Camargo, "Se coloca el PRI del lado de la antidemocracia: PAN, PRD, PARM y PFCRN", en *El Universal*, México, D.F. a 31 de enero de 1993, p. 23, sección A.

convocantes del PRI, PAN y PRD anunciaron su intención de que el plebiscito se incorporara nuevamente como figura jurídica en la Constitución.

Ante la oposición constante del PRI y del gobierno capitalino, el 16 de marzo el PRD en la Cámara de Diputados puso a discusión de la Comisión Permanente un punto de acuerdo para que el Congreso de la Unión manifestara su apoyo a la consulta. Tras un largo debate, las posiciones se reafirmaron: PRI y PPS en contra; PRD y PARM a favor; PAN y PFCRN se abstuvieron. El punto de acuerdo no prosperó porque el PRI contó con el apoyo del PPS, y la abstención del PAN y del PFCRN.

Esta discusión dio pauta para que Manuel Aguilera Gómez señalara que la gran mayoría de los responsables distritales del plebiscito eran del PRD y que las oficinas destinadas para su organización coincidían con los domicilios electorales del PRD. El PPS, por su parte, argumentó que el intento del PRD demostraba el amplio interés que ese partido tenía por la consulta. El diputado perredista Porfirio Muñoz Ledo, quien propuso el punto de acuerdo sostuvo que el plebiscito era un hecho histórico en la vida del país y que se encontraba fundamentado jurídicamente con el artículo 39 de la Constitución, que depositaba la autoridad máxima de la nación en la expresión libre de los ciudadanos. En esta sesión, la discusión se fue desvirtuando poco a poco, al grado de centrarse en aspectos de tipo retórico y en acusaciones entre Muñoz Ledo y Manuel Aguilera; el primero endilgó al priísta el calificativo de "Senador No" por su acentuado rechazo al plebiscito. Aguilera reviró a Muñoz Ledo, diciéndole: "no senador, no, su pasado lo encadena, su futuro lo tortura y el presente, su presente, se le escapa. Esa es su tragedia personal y por eso acude usted a expresiones de trivialidad como la del Senador No y, en ese terreno, fangoso, no estoy dispuesto a transitar".⁵⁴

Ante las declaraciones de Manuel Aguilera Gómez, los comités distritales del plebiscito afirmaron que era mentira que la mayoría de sus miembros eran integrantes del PRD, como lo había afirmado el Senador.

⁵⁴ Jesús Sánchez, "Sólo PRD y PARM defienden la Consulta. Intercambian reproches Aguilera y Muñoz Ledo por el plebiscito", en *El Financiero*, México, D.F. a 18 de marzo de 1993, p. 45

Posteriormente, la discusión del punto de acuerdo fue motivo para que el tema se tratara en la ARDF. El panista Pablo Jiménez Barranco sostuvo que el debate proyectaba lo urgente que era realizar una reforma política en el D.F.; Oscar Mauro Ramírez del PARM sostuvo que su partido en el D.F. seguiría con la idea de impulsar los resultados de la consulta como parte de una iniciativa de reforma política, pero anotó que el PRD no debió hacer solo la propuesta del punto de acuerdo, porque no debía partidizarse el asunto.

El debate en la Cámara de Diputados y en la Asamblea Legislativa demuestran cómo el plebiscito obligó a las fracciones parlamentarias a asumir una postura al respecto; además, la opinión pública tuvo la oportunidad de observar la intensidad y riqueza que ofrece el debate legislativo.

4. Segunda fase

4.1 Las proyecciones sobre los resultados

Desde el primer momento en que se organizó la consulta pública estuvo presente la preocupación sobre los responsables del conteo de los votos del 21 de marzo. En diciembre de 1992, Demetrio Sodi informó que el Consejo para la Democracia (Acude) podría prestar sus sistemas de cómputo para contabilizar los resultados del plebiscito; sin embargo, este ofrecimiento no se utilizó porque el 9 de febrero, se acordó que la Fundación Rousenblueth, sería la encargada de llevar a cabo el cómputo y escrutinio.⁵⁵ Este organismo actuaría de manera absolutamente independiente al momento de realizar el cómputo y constituiría a su vez, el Consejo de Vigilancia y Cómputo que estaría ajeno a los nueve representantes de la Asamblea. Al ceder la facultad de contabilizar los datos, el grupo de los nueve asambleístas cedió una parte importante de la evaluación del proceso; sin embargo, esta decisión obedeció a la idea de que no podían ser juez y parte.

⁵⁵ Se informó también que la Fundación Rousenblueth trabajaba desde 1388; pero que desde 10 años antes del plebiscito, se dedicó a apoyar organismos democráticos en el conteo de votos.

De acuerdo con la Fundación Rousenblueth los resultados de la jornada se entregarían la misma noche del 21 de marzo. El director de la Fundación Enrique Calderón Alzati, consideró que la consulta era un esfuerzo independiente y auténtico de la ciudadanía que debía ser tomado en cuenta por los legisladores para llevar a cabo la reforma política de la Ciudad de México; señaló que el control y procesamiento de los votos lo realizaría el personal de la institución desde los comités distritales hasta el centro de cómputo, y que éste estaría bajo el manejo y responsabilidad exclusiva de la Fundación. Para estas tareas, se requerirían más de 180 personas de la institución, además de los 10 ó 12 mil ciudadanos que serían necesarios para llevar a cabo todo el proceso en alrededor de 4 mil casillas.

El día de la celebración del convenio entre la Fundación Rousenblueth y los asambleístas convocantes, realizado en la propia ARDF estuvieron presentes Adolfo Aguilar Zinser, José Agustín Ortiz Pinchetti, Federico Campbell, Julio Faesler, Daniel Cazés y Eduardo Mendoza, entre otros. José Agustín Ortiz Pinchetti consideró que el plebiscito era una forma distinta de hacer política. Julio Faesler dijo que la consulta constituía una prueba de que la ciudadanía ya estaba dispuesta, lista y capaz para participar" y que formaba parte "de una gran infraestructura ciudadana que avanzaba hacia 1994".⁵⁶ Pablo Gómez subrayó que el plebiscito debería contar con una amplia participación en tres niveles:

1. Organización, mediante voluntarios en la constitución de las casillas y de los comités distritales, así como promotores de propaganda y difusión.
2. Coordinación para recoger fielmente los resultados, garantizar su transmisión inmediata con rectitud en el manejo de datos. Durante la jornada electoral en el Salón Verde de la Asamblea de Representantes se instalaría una sala de recepción de datos para conocer los resultados de la consulta.

⁵⁶ "Se firma el convenio de colaboración con la Fundación Rosenblueth, para el cómputo y escrutinio de la votación del 21 de marzo", en *La Jornada*, México, D.F. a 10 de febrero de 1993, p. 52

3. La formación de un Consejo de Vigilancia que posibilitara que cualquier ciudadano pudiera verificar cada etapa del proceso.

Aunque la Fundación Rousenblueth se encargaría del computo y escrutinio, otros centros e instituciones hicieron distintos estudios de opinión pública; de entre estos organismos, resaltó la participación del Centro de Estudios de Opinión Pública (CEOP), cuyo director era Miguel Basáñez, y quien constantemente estuvo aportando información al respecto. De acuerdo con los resultados de su primer sondeo sería una "abrumadora mayoría" de ciudadanos los que votarían a favor de que fueran elegidas directamente las autoridades del D.F. por los capitalinos; para el CEOP el 80% de los capitalinos preferían que los gobernadores de la metrópoli fueran elegidos de manera directa por ellos mismos.⁵⁷

El 17 de febrero, la empresa MORI de México, hizo una encuesta para la revista *Este País* y el noticiero radial *Para Empezar*, la cual reportó que el 54% de la población estaba enterada, 81% respondió que el plebiscito les parecía bien; 17% regular y 2% mal. Por otra parte, el Instituto Mexicano de Opinión Pública (IMOP) efectuó otra encuesta, publicada en el periódico *El Financiero*, donde el 55% no creía que el regente pudiera mejorar al D.F. y sólo el 25% consideró que sí podía cambiarlo; sin embargo, en esta encuesta, 56% de los entrevistados optaron porque todo siguiera igual.

Ambas encuestas - los datos de MORI e IMOP - coincidieron plenamente en lo que se refiere a las tres preguntas del plebiscito: abrumador sí (alrededor de 70%) para la elección de gobernantes en el Distrito Federal, igual porcentaje para Legislativo propio y más reducido (30%) por la creación del estado 32.

⁵⁷ Clara Guadalupe García, "Apoyan intelectuales el plebiscito sobre reforma política para el D.F.", en *El Financiero*, México, D.F. a 21 de enero de 1993, p. 36

El tres de marzo los organizadores del plebiscito informaron que quien quisiera votar podría hacerlo presentado cualquier credencial en donde constara su mayoría de edad y residencia. Se anunció que después de la votación se realizaría el cómputo de los votos emitidos, y se levantaría una acta firmada por el presidente y escrutadores de la casilla. El presidente de la casilla conduciría la información al comité distrital. La sede del Centro de Cómputo del plebiscito estaría a cargo de la Fundación Rosenblueth.⁵⁸

Un día después, la empresa CEOP dio a conocer a través de una encuesta publicada en el *Excélsior* que más del 75% de los priístas estaban a favor del plebiscito y de que se eligieran a los gobernantes de la Ciudad de México

El 10 de marzo, Enrique Calderón Alzati informó que los resultados del plebiscito, se transmitirían mediante pantallas gigantes que serían colocadas en la ARDF y 48 horas después se daría el resultado casilla por casilla; de igual forma, informó que una semana antes del 21 de marzo se verificaría el equipo indispensable para el manejo de votos y el registro de actas.

El 13 de marzo más de 20 comités distritales del plebiscito iniciaron las jornadas de capacitación para coordinadores y presidentes de casillas, a las que se integraron los miembros de las juntas de vecinos como observadores gubernamentales. En el curso de capacitación se presentó el video elaborado por el Canal 6 de Julio que invitaba a la ciudadanía a participar en el plebiscito para democratizar la vida política del Distrito Federal.⁵⁹ El 14 de marzo, quedó integrado el sistema de cómputo para el conteo de votos en los 40 comités distritales y finalmente se dedicó que cualquier ciudadano con su credencial de elector nueva (o su solicitud) o la antigua, acompañada de una identificación con fotografía, podría sufragar sin importar la zona en la que estuviera.

⁵⁸ Clara Guadalupe Garcí, "Alejandro Rojas Díaz Durán. Obstaculizan Delegados del DDF que se difunda el plebiscito del día 21 de marzo", en *El Financiero*, México, D.F. a 3 de marzo de 1993, p. 40

⁵⁹ Jorge Camargo, "Iniciaron los trabajos preparatorios al plebiscito", en *El Universal*, México, D.F. a 14 de marzo de 1993, p. 17, sección A.

Ocho días antes de la realización del plebiscito, el asambleísta Javier Hidalgo señaló que debido a la falta de información que había alrededor de la consulta sólo el 35% de los ciudadanos empadronados estaba enterado de su realización; también afirmó que aunque la conocieran no sabían lo que implicaba o significaba. Según sus cálculos, sólo alrededor de 500, 000 personas acudirían a las urnas para expresar su opinión; aunque para él, si asistía esta cantidad, debería ser considerado como un gran avance.

El 16 de marzo, el presidente de la Cámara Nacional de Comercio, Fernando Rius Abud, exhortó a la población a participar en el plebiscito, e hizo un llamado público a Carlos Salinas, Camacho Solís, Carlos Castillo y Cuauhtémoc Cárdenas a participar en la consulta. Para entonces, ya se habían comenzado a distribuir los paquetes electorales. Este mismo día, en la Universidad del Valle de México se realizó un sondeo en donde participaron casi 300 alumnos, y de ellos, el 90% se pronunció por la elección de gobernantes; cerca del 70% consideró positivo contar con un Congreso; y, de manera casi unánime todos se opusieron a que el D.F. se convirtiera en el estado de 32.

Aunque no indicó la metodología y quiénes la habían elaborado, el periódico *unomásuno* publicó otra encuesta sobre los posibles resultados del plebiscito: 83% de los 150 ciudadanos que fueron entrevistados consideraba que el regente debía ser elegido, sólo 41% estuvo de acuerdo con la creación del estado 32; en cuanto a la Cámara de Diputados local, 81% de las personas se pronunció a favor.⁶⁰ A un día de la jornada, se dio a conocer otra encuesta que fue publicada por la revista *Este País*, en donde el 46% de los entrevistados no sabían lo que era un plebiscito y no contestaron.

También el 20 de marzo, se confirmó que asistirían representantes de los centros de Derechos Humanos de Tabasco, Guerrero, Jalisco, Veracruz, Sonora y San Luis Potosí; además del Centro Cívico Potosino y el rector de la Universidad de Guadalajara. Por su parte, el CCOP reportó que 35% de representantes de casillas y distritales fueron panistas; 35% fueron perredistas;

18% no tenían partido; 10% pertenecían al PRI, y 2% a otros partidos, con lo que quedaron invalidas las afirmaciones del PRI sobre que la mayoría de estos representantes eran miembros del PRD.⁶¹

El Secretario General de Protección y Vialidad, René Monterrubio López dio a conocer que el 21 de marzo se establecería un dispositivo especial con 12 mil elementos para resguardar el orden durante la consulta, con 450 patrullas y cien motocicletas.

4.2 La jornada electoral

El día de la jornada electoral, se tomó en consideración que podrían votar potencialmente 4 millones de capitalinos por lo que se instalaron 2 mil casillas en toda la ciudad, las cuales fueron cubiertas por 12 mil ciudadanos. De igual manera, se instaló el Consejo de Observación y a partir de este momento, el orden y proceso se confió a la disciplina y trabajo de los habitantes del D.F. Se organizaron 40 comisiones integradas por consejeros, testigos de calidad e invitados ilustres de 12 estados de la República; estas comisiones reportarían los sucesos anómalos de la jornada electoral.

El día de la jornada, los medios de comunicación centraron su atención de manera preferencial en esta consulta. Se informó que las irregularidades no llegaron ni siquiera al uno por ciento; los organizadores llevaron sus propias mesas y, en muchos casos, ellos mismos las adornaban. Aunque mucha gente quiso votar, se vieron imposibilitados por que no tenían credencial de elector ni licencia de manejar. Los observadores del Departamento del Distrito Federal realizaron sus informes, destacando la transparencia del evento. En colonias de un estatus social alto como la de Polanco, había grandes colas para votar, mientras que en otros lugares como en las estaciones de camiones, había escasa

⁶⁰ Martín Vargas y Ángel Porras, "Considera el Consejo Ciudadano de Observación existen las condiciones de confiabilidad suficientes para realizar el plebiscito", en *unomásuno*, México, D.F. a 20 de febrero de 1993, p. 12

⁶¹ Alonso Urrutia, "Consejo Ciudadano de Observación. Existen condiciones confiables para la realización del plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 20 de marzo de 1993, p. 38.

afluencia. La escritora Guadalupe Loaeza, afirmó que las “reinas de Polanco” habían dejado de serlo, para convertirse en ciudadanas.

En Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac -delegaciones rurales del sur del Distrito Federal- la afluencia fue muy baja. La escasa afluencia de los participantes se debió en parte a que fueron objeto de hostigamiento y presiones por parte de las autoridades. Por ejemplo, el presidente del comité distrital de Milpa Alta, José Luis Cabrera, informó que durante toda la jornada hubo quejas de presiones porque se instalaron patrullas en cada urna y los observadores del gobierno estuvieron tomando fotografías a todos los votantes. Los ciudadanos se sintieron presionados porque los "observadores" del gobierno les decían que habían sido enviados por el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y llevaban un conteo exclusivo de los votos emitidos. Otro problema importante que se registró fue que el nombre de la consulta -plebiscito- era desconocido por mucha gente en los pueblos de estas delegaciones, por lo que se desanimaron porque no sabían lo que implicaba el concepto; algunas personas se animaron a participar cuando se les explicó qué era el plebiscito y cuáles eran las preguntas que contenía el cuestionario.

En algunas delegaciones, como en Iztapalapa, el día del plebiscito fue un día de fiesta, porque en algunas colonias populares la gente quiso estar presente en el conteo de los votos y los contaron en voz alta. Cecilia Romero, secretaria general del PAN, sostuvo que si algo se había podido observar, había sido la espontaneidad de la población para participar en la jornada.

La difusión mediante dos estaciones radiofónicas permitió dar una mayor legitimidad y transparencia al proceso. Radio Red y la Organización Radio Centro difundieron puntualmente las incidencias del plebiscito.

La Secretaria General de Protección y Vialidad y la Policía Judicial del Distrito Federal dispuso de cerca de 20 mil efectivos para la vigilancia en parques, jardines, centros comerciales, mercados, etc., donde fueron instaladas las casillas; sin embargo, se observó poco movimiento de seguridad en los alrededores porque no hubo grandes novedades el día de la jornada.⁶²

⁶² "Vigilaron las casillas 20 mil efectivos", en *unomásuno*, México, D.F. a 22 de marzo de 1993, p. 14

Antes de los resultados, la empresa CEOP realizó un estudio en donde se observó el cómputo de 349 casillas, las cuales fueron visitadas por 20 grupos de observadores en los cuarenta distritos electorales (2 distritos y 17 casillas por grupo); de acuerdo con el informe, el 93% de las casillas contó con observadores oficiales. Por otra parte, el CCOP realizó 775 entrevistas, en donde se destacó que el 90% de la población quería elegir al regente; 89% demandó Congreso Local; y el 73%, estado 32.⁶³

A las 21 horas del 21 de marzo de 1993, la Fundación Rosenblueth dio a conocer su primer informe señalando que la tendencia en 48% de las casillas fue la siguiente: 70% quería elegir a sus autoridades; 86% deseaba contar con un Congreso Local; y 65% demandó el estado 32. En menos de 72 horas la población pudo contar con información amplia y precisa por casilla, distrito por distrito y a nivel general; por primera vez en la historia moderna de México se emitió un dictamen final de lo que fue el proceso electoral, brindando a la ciudadanía la oportunidad de enterarse de todos los pormenores. El conteo se hizo de manera ininterrumpida y permitió observar las tendencias sin que existieran dudas sobre una posible interferencia en recuento de los votos.

La respuesta al plebiscito fue inmediata por parte de la ciudadanía, pero particularmente de las organizaciones sociales y políticas de la capital. Un buen número de ellas acudieron a preparar las condiciones de operación de la consulta ciudadana. Comités vecinales, centros de promoción social, clubes de amigos, familias, organismos no gubernamentales, instituciones religiosas, redes de derechos humanos, de salud, de jóvenes, de mujeres, grupos políticos y personas en particular trabajaron para hacer efectivo el plebiscito.

La estrategia del Comité Organizador fue delegar a la ciudadanía buena parte de la organización, el financiamiento y la promoción del plebiscito. Así, las organizaciones sociales se convirtieron en una base importante de la representación en los distritos electorales que posteriormente se responsabilizarían de coordinar la operación de la consulta ciudadana en áreas

⁶³ Víctor Ballinas y Alonso Urrutia, "El plebiscito va y fue bien, afirma Federico Reyes Heróles, coordinador del Consejo Ciudadano de Apoyo al Plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 22 de marzo de 1993, p. 3.

determinadas. En cada uno de los distritos electorales participó al menos una organización social.⁶⁴ Por el distrito uno participó el Comité de Padres de Familia de la colonia Condesa, el Grupo de Derechos Humanos egresado del diplomado de la Universidad Iberoamericana (generación 1992) y la Comisión Mexicana de Derechos Humanos; por el distrito dos, la Asamblea de Barrios de la Ciudad de México coordinada con la Asociación de Inquilinos de Cuartos de Azotea de Tlatelolco; por el distrito cinco la Unión Popular Nueva Tenochtitlán; por el distrito seis, la Unión de Vecinos de la colonia Doctores; por el distrito ocho, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia; por el distrito veintidós, el Movimiento Popular de los Pedregales y Brigada Universitaria de Servicios Comunitarios y Autogestión (BUSCA); por el distrito veintinueve, el Frente Auténtico del Trabajo (FAT); y, por el distrito treinta y nueve, la Academia Mexicana de Derechos Humanos.

En cuanto a las anomalías, Santiago Creel señaló que la más relevante había sido sobre la apertura de las casillas que se hicieron tarde o manera distinta a la fijada; de igual forma, advirtió que la tinta que se usó no había podido ser indeleble. Por su parte, Amalia García denunció que en el Distrito XI - único caso de irregularidad presentado hasta las 12 horas del 21 de marzo- se presentó el chofer el asambleísta Alejandro Rojas y pidió a los representantes de casillas, las boletas del plebiscito; éstas las regresó a las 10 horas, después de que los funcionarios de casilla acudieron a la Procuraduría del Departamento del Distrito Federal a presentar la denuncia del hecho. A su vez, Alejandro Rojas afirmó que la tinta con que se marcó en el dedo pulgar de los votantes no era indeleble y que las boletas de votación no estaban foliadas lo que ocasionaba la votación de más de una vez o por "carruseles". Manifestó suspicacia respecto a que se habían distribuido más paquetes electorales que el número de casillas que estaban previstas; citó como ejemplo el distrito XI, -el suyo- donde se instalarían cuarenta casillas, y el presidente distrital recibió sesenta paquetes electorales.

⁶⁴ Luis Pineda, "La sociedad civil con el plebiscito", en *El Día*, México, D.F. a 24 de mayo de 1993, p. 18, sección Metrópoli.

En respuesta Alejandro Rojas, Demetrio Sodi explicó que los organizadores no contaban con la infraestructura que les permitiera repartir en cada distrito el material de votación, ya que sólo serían dos personas quienes estarían a cargo del reparto en una camioneta prestada. Por ello habían entregado más material del que se podía utilizar, aunque sólo se haría el conteo de las boletas que realmente se utilizaron y en las casillas que realmente se instalaron; efectivamente la tinta desaparecía con cloro y thinner, pero se estaban estudiando las posibilidades de cambiarla. Afirmó que las declaraciones de su compañero eran "malintencionadas", pues carecían de rigor técnico.

4.3 Los resultados

A las 0:30 horas del 22 de marzo, la Fundación Rosenblueth dio a conocer el resultado de la jornada, en el que participaron 318 mil 847 ciudadanos. El 84.8 % se pronunció a favor de la elección de gobernantes, 84.3% demandó la existencia del Congreso Local y el 66.5% optó por la creación del estado 32. La Fundación informó que hasta las 0:15 (tiempo en que se cerró el conteo para dar informes a la opinión pública) computó 2 mil 737 casillas de las 2 mil 845, lo que constituyó el 96.20% del total.⁶⁵

Cuadro No. 15
RESULTADOS DEL PLEBISCITO DE 1993 EN EL D.F.

Preguntas	Votos a favor	Votos en contra	Votos nulos	Total
Transformación en el estado 32.	213,597 (66.5%)	96,912 (30.1%)	10,088 (3.39%)	320,797 (99.99%)
Elección de gobernantes	270,700 (84.8%)	41,221 (12.9%)	7347 (2.30)	319 268 (100%)
Cambio en el Congreso Local	268,695 (84.3%)	42,087 (13.2%)	8055 (2.53%)	321837 (97.83%)

Fuente: Fundación Rosenblueth

⁶⁵ Alonso Urrutia y Víctor Ballinas, "El plebiscito, una lección de la ciudadanía al gobierno: Observadores. Pide 84.8% de los votantes la elección de gobernantes en el D.F.", en *La Jornada*, México, D.F. a 22 de marzo de 1993, p. 3.

Al cierre del conteo, sólo faltó por computarse las casillas ubicadas principalmente en Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta, donde la afluencia fue baja. El presidente de la Fundación dijo que el retardo en el conteo de estas casillas se debió a las dificultades de comunicación en las regiones periféricas y a la carencia de teléfonos y otros medios de comunicación que posibilitaran la rapidez del reporte.

El 23 de marzo, los asambleístas que convocaron a la realización del plebiscito informaron que el costo total de la consulta fue de 748 mil nuevos pesos, que divididos entre el número de votantes tuvo un costo de 2.27 nuevos pesos por voto; también afirmaron que tenían pendiente una deuda de 399 mil nuevos pesos, que fue gastada especialmente en la campaña de información radiofónica que se transmitió durante una semana antes del plebiscito. No todos los asambleístas hicieron frente a este compromiso, ya que Alejandro Rojas se desligó en el último momento del proceso, y los dos asambleístas convocantes del PFCRN no participaron activamente en la promoción de la consulta.⁶⁶ Amalia García informó que por lo menos se debían 400 mil pesos, pero que se tenía la confianza de cubrirse a la brevedad posible; también dio a conocer que su partido no había regresado a la mesa de Concertación, pero que se estaba evaluando su retorno en función de que aceptaran los resultados del plebiscito de manera destacada para democratizar la capital.

Posteriormente, el 25 de marzo Enrique Calderón Alzati, director de la Fundación Rosenblueth, entregó formalmente los resultados finales de la consulta a los asambleístas convocantes; éstos no tuvieron grandes variaciones con respecto a los entregados el 22 de marzo. De igual forma, señaló que Marcelo Ebrad, secretario del gobierno del DDF, había felicitado la Fundación por la claridad, precisión y transparencia con que se llevó a cabo el proceso. El reporte final de la Fundación Rosenblueth incluyó los datos globales de las dos mil 841

⁶⁶ Clara Guadalupe García, "Confirman resultados del plebiscito. Mayoritario sí a que el D.F. sea Estado con comicios y Congreso", en *El Financiero*, México, D.F. a 23 de marzo de 1993, p. 49

casillas que se instalaron, los resultados por cada uno de los 40 distritos en que se dividió la capital y los resultados casilla por casilla. Pablo Gómez agradeció públicamente a la Fundación Rosenblueth su participación para el recuento de los votos sin cobrar honorarios de ningún tipo.

4.4 Diversas consideraciones sobre los resultados

Manuel Aguilera Gómez reconoció que la organización y participación de los ciudadanos en el plebiscito fue encomiable y positiva, a pesar que participó un número pequeños de votantes; también afirmó que el mayor inconveniente de esta consulta, fue la falta de información sobre las implicaciones del plebiscito. Por su parte, Juan José Osorio Palacios consideró que el plebiscito fue una muestra de civilidad política, aunque la reforma debía ser la base de la discusión para buscar consensos sobre la forma del gobierno de la metrópoli. Alejandro Rojas pidió disculpas por algunas de sus críticas y afirmó que el plebiscito había sido una "aportación valiosa" a los procesos democráticos del país. Democracia 2000 dio a conocer un comunicado dirigido a Alejandro Rojas en el que se señaló que tomó nota de su renuncia verbal e irrevocable de la corriente, el día 19 de marzo.

Todos los integrantes del CCOP coincidieron que el resultado del plebiscito hubiera sido mayor si la televisión hubiese cumplido su papel como medio de información, pero para la televisión privada el plebiscito no existió. De igual forma, sostuvieron que algunos periódicos y estaciones radiofónicas informaron del ejercicio, pero no de manera suficiente.

Demetrio Sodi consideró que el plebiscito había hecho distintas innovaciones para la democracia mexicana: por primera vez, el conteo de la votación fue público y con la presencia de cualquier ciudadano que quisiera observar el proceso; asimismo, se reportó el número de credencial de elector para contrastarlo en el sistema computarizado; los datos pudieron ser cruzados a fin de garantizar la coincidencia de cifras. El sistema de cómputo fue un aporte fundamental a la democracia en México ya que en cada distrito electoral hubo

computadoras conectadas a la red central ubicada en la ARDF. El cómputo se hizo de manera independiente a quienes organizaron la consulta para evitar interferencias.

En el Senado de la República se discutieron los resultados del plebiscito; el presidente de la Comisión del Pacto Federal del Senado, Ricardo Monreal Ávila y de la Comisión del Trabajo, Netzahualcóyotl de la Vega -ambos priístas- sostuvieron que el plebiscito había sido una experiencia valiosa y que era necesario que el Congreso de la Unión lo analizara. El senador Muñoz Ledo cuestionó la actitud de la administración capitalina por el manejo de "dos caras"; por un lado Manuel Camacho abrió la puerta al plebiscito, mientras el "Senador No", Manuel Aguilera Gómez, representó la otra cara, contraria al plebiscito.

En la Cámara de diputados, las fracciones del PRD y del PAN calificaron de ejemplar la consulta pública. Para el PRD, el plebiscito mostró la capacidad de la ciudadanía para proveerse de mecanismos de consulta y organización frente al poder del Estado. El PAN consideró que el plebiscito había demostrado la posibilidad de que las consultas fueran claras, objetivas y limpias, como deberían de ser las elecciones en México. La fracción del PRI, en voz del presidente de la Comisión del D.F., Fernando Lerdo de Tejada, consideró que los priístas ya sabían lo que iba a suceder: que la ciudadanía cuando no tenía opciones claras, no respondía; ya que sólo votó el 5 por ciento del electorado potencial; ellos, afirmaron que el PRD había apadrinado la consulta, por lo que se le restó fuerza. La fracción del PT, por su parte, afirmó que el plebiscito fue un fracaso total porque quedó demostrado el desinterés de la población en este tipo de ejercicios.⁶⁷ El PPS y el PFCRN criticaron los resultados de la consulta con el argumento de que no tenía validez ni representatividad.

Fuera del poder legislativo, una de las críticas más severas la hizo el PRI. Esta organización política declaró que la cifra total de participantes en el plebiscito constituía un porcentaje muy reducido de la población total de electores; esto podría explicarse por los escasos recursos con que contaron los

⁶⁷ "Haberlo hecho fue un triunfo", en *El Financiero*, México, D.F. a 23 de marzo de 1993, p. 48

organizadores.⁶⁸ El PRI afirmó que mientras que en 1991 se instalaron 9 mil casillas, para el plebiscito se contó sólo con 2, 845 casillas.

Para el PAN, los costos políticos por no apoyar el plebiscito se vieron al final del proceso cuando distintos miembros del partido afirmaron que había sido todo un éxito. Abel Vicencio Tovar, candidato en ese momento para la presidencia del PAN-DF, se dirigió en contra de la posición adoptada por la dirigencia del partido y en especial en contra de José Angel Conchello, quien tuvo que hacer frente a diversas críticas por su postura frente al plebiscito. Ante este reclamo, Altamirano Dimas defendió a José Ángel Conchello diciendo que la elección de gobernantes y el Congreso Local, deberían aprobarse a partir de una oposición flexible, prudente e inteligente. Afirmó que los alcances de la reforma serían una responsabilidad del gobierno y de los partidos, por lo que era necesario abandonar las posiciones radicales como la que se expresaron con el plebiscito.

Para el PDM el plebiscito constituyó la clave del futuro democrático que se requería para el Distrito Federal. La Asociación Nacional Cívica Femenina, dijo que los ciudadanos rechazaron las artimañas electorales como el "carrusel" y el "ratón loco" en el ejercicio democrático del 21 de marzo, por lo que era necesario analizar sus resultados.

Amalia García afirmó que la manifestación de más de 300 mil ciudadanos representaba el inicio de la construcción de una nueva ciudad; mientras que Demetrio Sodi señaló que la opinión de 320 mil ciudadanos no podía ser encerrada en los estrechos márgenes de la llamada Mesa de Concertación para la reforma electoral; también sostuvo que la participación que se logró fue extraordinaria, tomando en consideración las barreras que puso el gobierno capitalino y federal, así como el PRI, la dirigencia del PAN-DF, la CTM y una gran mayoría de los medios de comunicación.

El perredista Cuauhtémoc Cárdenas, aspirante a la presidencia de la República sostuvo que el gobierno y el PRI tenían que acatar la decisión de la ciudadanía expresada en las urnas, durante el plebiscito; de no ser así, pagarían

⁶⁸ Verónica Vázquez Mantecón y Rosalía Winocur, *Op.Cit.*, p. 63

los costos en el momento en que se volvieran a plantear la definición del rumbo del país. Su partido tomaría en cuenta los resultados del plebiscito, aunque no regresarían a la Mesa de Concertación para la reforma política mientras el PRI no presentara su propuesta.⁶⁹ Posteriormente, rectificó su declaración y afirmó que los cuerpos directivos del PRD decidirían si regresaban a la Mesa de Concertación con los resultados del plebiscito.⁷⁰ Finalmente el 24 de marzo, se anunció que el PRD formalmente regresaría a la Mesa de Concertación.

Marcos Rascón, el 25 de marzo, sostuvo que el PRD asumía como suyos los resultados del plebiscito, por lo que los presentaría en la Mesa de Concertación para que fueran considerados como referencia fundamental para la reforma política de la Ciudad.

Para beneficio del PRD, el propio Consejo Consultivo de la Ciudad de México limpió la imagen de ese partido ya que diversos funcionarios públicos afirmaron que este partido había montado una estructura paralela de cuadros en los órganos de coordinación de los 40 distritos cuya función sería manipular el voto. El testimonio de los observadores del Departamento del DF en todas las casillas y los resultados de la votación demostraron que no hubo ni tal estructura del PRD, ni manipulación, ni fraude.⁷¹

Finalmente, el 31 de marzo los asambleístas convocantes enviaron un informe sobre los resultados de la consulta a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Afirmaron que no se presentaron irregularidades que pudieran afectar la consulta y que sus resultados habían sido reconocidos por los diversos partidos políticos debido a su transparencia, imparcialidad y credibilidad. Para ellos, el plebiscito era la opinión de muchos hombres y mujeres del D.F. por lo que exigieron al Congreso de la Unión la aprobación de una reforma política integral que democratizara la elección de gobernantes y dotara a la ciudad de un gobierno propio y autónomo. Al entregarse el documento a la Comisión

⁶⁹ Martín Vargas y et. al. "Si el gobierno y el PRI no acatan la decisión ciudadana pagarán los costos en agosto de 1994", afirma Cuauhtémoc Cárdenas, en *unomásuno*, México, D.F. a 22 de marzo de 1993, p. 10

⁷⁰ Alberto Ramírez Ayala, "El plebiscito debe mejorarse y ser analizado por la Cámara de Diputados", En *unomásuno*, México, D.F. a 23 de marzo de 1993, p. 6.

⁷¹ Adolfo Aguilar Zinser, "Plebiscito sí, Televisa no", en *El Financiero*, México, D.F. 26 de marzo de 1993, p. 42

Permanente, también se informó que se había elaborado un trabajo que se entregaría al regente de la ciudad para que tomara en cuenta los resultados del plebiscito y pudiera incorporarlos en la reforma política del D.F.

El 16 de abril, distintas organizaciones afirmaron que su posición dentro de la reforma política para el D.F. tomaría en cuenta los resultados del plebiscito. Estas organizaciones se derivaban del Movimiento Urbano Popular. Se encontraban entre otras, la Unión Popular Nueva Tenochtitlán, Alianza para la Integración Vecinal, Unión de Colonias Populares, Unión de Lucha Vecinal, Unión de Colonias Populares, Unión de Lucha Vecinal, Frente Revolucionario de Acción Popular, Movimiento Vecino, Movimiento de Colonos Democráticos, Comité Promotor de Mujeres Educadoras, Arenal Nuevo Amanecer, Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata y Asamblea de Barrios. Los dirigentes vecinales de estas organizaciones informaron que promoverían la realización de un nuevo plebiscito junto con otras organizaciones sociales, organismos civiles, militantes de partidos y la ciudadanía en general.⁷²

Una vez entregados al Congreso de la Unión, no se realizó ningún acto más para presionar u obligar a las autoridades a aceptar los resultados de la consulta.

Los análisis sobre el plebiscito de 1993 han sido escasos a pesar de que se convirtió en un ejercicio inédito que buscaba abrir mayores espacios de democracia en la Ciudad de México. La Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) realizaron una investigación conjuntas sobre las diversas dimensiones empíricas que se involucraron en la participación ciudadana del plebiscito de 1993.⁷³

Entre los hallazgos más importantes de esta investigación se encuentran los siguientes: Sólo 5.3% de los ciudadanos que participaron en el plebiscito sabían exactamente quiénes habían convocado a su realización; la radio fue el medio que más difundió el plebiscito entre los ciudadanos participantes, pero lo notable es que el 92% de las mujeres en primer término se enteraron por

⁷² Mario Cappi, “Debe ser integral el proceso de democratización en el D.F. MUP pide la realización de un nuevo plebiscito”, en *El Universal*, México, D.F. a 16 de abril de 1993, p. 3, sección A.

parientes y amigos y el 82% eran hombres que se habían enterado por medio de la prensa.⁷⁴ La televisión jugó un papel secundario.

Los motivos de participación muestran que la mayoría (83%) percibió al plebiscito como un acto extraordinario; sin embargo, entre los votantes de escasos ingresos, la atención hacia fue menor; por el contrario, aumentaba entre los estudiantes, profesionistas y trabajadores independientes que además pertenecían al sexo masculino. La gran mayoría de quienes calificaron el evento como extraordinario pertenecían a ONG, juntas de vecinos, partidos políticos, sindicatos y asociaciones profesionales.

El 41.1% participó motivado por el deseo de un cambio de gobierno; el 40%, de los ciudadanos que votaron lo hicieron porque querían ser tomados en cuenta, cumplir con un deber, ejercer un derecho, participar, opinar, etc.; en este porcentaje se incluyó a los ciudadanos pertenecientes al estrato socioeconómico más alto. Sólo el 7.4% afirmó que había participado por obligación o por temor, y la mayor parte de ellos pertenecientes al estrato social más bajo.

5. Los resultados de la reforma electoral

En enero de 1993 continuaron las mesas de consulta que promovió el Departamento del Distrito Federal. Se conformó una Mesa de Concertación en la que participaron las dirigencias de todos los partidos políticos; en ésta, el PRI buscó la desconcentración o descentralización política y económica hacia las delegaciones porque ya no era posible la idea de un Departamento central que manejara la ciudad; el PRD propuso pluralizar la Ciudad de México mediante la conformación de un co-gobierno de amplia coalición que agrupara a los partidos políticos y fuerzas sociales más representativos del D.F; el PAN reiteró la solicitud del Estado 32 y pidió modificaciones a la estructura del poder judicial, la conformación de un congreso local, el establecimiento de prioridades presupuestales y discusión de la política urbana; y el PARM planteó la

⁷³ Vázquez Mantecón, Verónica y Rosalía Winocur, *Op.Cit.*, p. 63

⁷⁴ *Ibíd.*, p. 65

democratización del DF como un proceso en etapas y la existencia de una estructura legal adecuada para regular a los municipios conurbados.⁷⁵

Desde que se iniciaron las audiencias públicas sobre la Reforma Política, la Asamblea de Representantes fue marginada como la principal protagonista de la discusión sobre la reforma política. El gobierno y el PRI se pronunciaron por mantener la misma forma de gobierno para el Distrito Federal y sus delegaciones políticas y se opusieron rotundamente a la elección del gobernante y del congreso local. En este contexto, se rompieron poco a poco, las relaciones políticas que conducirían a una nueva reforma política. También, esta situación fue la que propició la idea del plebiscito de 1993.

Cuando se supieron los resultados de la consulta pública, se dieron nuevamente acercamientos entre las fracciones parlamentarias para iniciar el dialogo; sin embargo, los cuestionamientos a los resultados del plebiscito pusieron en duda el impacto que debería tener en la reforma política. Las discusiones entre el Departamento del DF y las dirigencias de los partidos políticos avanzaron muy lentamente.

El 16 de abril, el regente presentó en la Asamblea de Representantes su nueva propuesta para la reforma política del D.F. El contenido de la propuesta facultaba a la ARDF como órgano legislativo; proponía el establecimiento de Consejos de Ciudadanos que garantizaran la democracia representativa y tuvieran atribuciones para participar en algunas decisiones (uso de suelo y supervisión de los presupuestos de las delegaciones y de la operación de los servicios públicos); mayor autonomía para los delegados y participación de la ARDF en su nombramiento; y, finalmente, el nombramiento del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México de entre los candidatos del partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la ARDF, reservándose esa facultad al Presidente de la República.⁷⁶

Para el 13 de mayo, el líder de la bancada priísta en la Asamblea de Representantes, Juan José Osorio Palacios, señaló que el PAN, PRD y PFCRN

⁷⁵ Bassols Ricárdez Mario y Rocío Corona Martínez, "Transición institucional y reforma política en el D.F.", en *El Cotidiano*, No. 57, agosto-septiembre, 1993, pp. 35-38

estaban en vías de aceptación del proyecto de reformas políticas para el D.F., y destacó que entre estas reformas estaba la transformación de la Asamblea de Representantes en Legislativa. El 5 de mayo, el PAN informó a la opinión pública que aceptaba la propuesta de Camacho Solís, luego de una discusión en el Consejo Regional de ese partido, con la condición de hacer un acuerdo previo que certificará la homologación de la Asamblea Legislativa y jurisdiccionales de los Congresos Locales. También se solicitó la ratificación de los nombramientos del procurador, jefe de policía y de los delegados políticos.⁷⁷ La reforma política fue aprobada en junio de ese mismo año.

Esta reforma abría por primera vez la posibilidad de que la oposición pudiera gobernar la ciudad. Se transformó la ARDF en asamblea legislativa, lo que le permitió legislar en casi todas las materias del ámbito estrictamente local. Se dio la modificación del Consejo Consultivo de la Ciudad de México en consejos delegaciones; dichos consejos debían ser electos por vía directa. Adicionalmente, la reforma política incluyó la institucionalización del esquema de coordinación metropolitana vinculada con la nueva Ley Federal de Asentamientos Humanos, que contempló la coordinación de las zonas conurbadas. La reforma fue aprobada en lo general por todos los partidos en el Congreso de la Unión, con el voto del PRD en contra de algunos puntos en particular. A pesar de los logros, la reforma quedó inconclusa porque la Cámara de Diputados seguía facultada para promulgar el Estatuto de Gobierno del D.F.

Para Demetrio Sodi, la propuesta de reforma política para la Ciudad de México, hecha después del plebiscito por el regente Manuel Camacho fue mucho más amplia y de más largo plazo de lo que se hubiera esperado si no se hubiera hecho la consulta. El mayor logro, fue "hacer de algo que estaba muerto, que era una reforma política escondida dentro de cuatro paredes, algo público. Convertir un tema reservado para unos cuantos, en tema de la ciudad, donde la ciudadanía empezó ya a discutir sobre su ciudad".

⁷⁶ *Ibídem*, p.34

A pesar de sus logros, la reforma aprobada se convirtió fue híbrido, porque las autoridades trataron de encontrar algo que cumpliera con el plebiscito y no descubijara la fuerza presidencial.⁷⁷ De cualquier manera el plebiscito de 1993, fue todo un éxito no sólo porque propició que los partidos políticos regresaran a la mesa de la discusión, sino porque contribuyó a la elaboración de una reforma electoral más completa.

⁷⁷ "El PAN acepta la propuesta de Camacho Solís. Pone como condición el previo acuerdo con la dirigencia partidista", en *Siglo 21*, México, Jalisco, 5 de mayo de 1993, p. 17.

⁷⁸ David Gómez Álvarez, "La propuesta de Camacho es amplía. El plebiscito fue boicoteado por la prensa", en *Siglo 21*, México, Jalisco a 24 de abril de 1993, p. 17

Capítulo VI

El plebiscito de 1999. Una segunda consulta pública para la reforma política del D.F. en los 90's.

1. La plataforma legal del plebiscito de 1999: el punto de partida

El plebiscito de 1993 tuvo un efecto directo en la reforma política de ese mismo año, aunque sus resultados no finiquitaron la transformación política que demandaban la mayoría de los partidos políticos. En el nuevo ordenamiento jurídico que dio sustento a las elecciones de 1994 se había dispuesto que el Jefe del Distrito Federal debería ser nombrado de manera indirecta, pero tal disposición no fue tomada en cuenta.⁷⁹ Esta fue la principal razón que orilló a la oposición, las organizaciones sociales de todo tipo y la propia población a que iniciaran nuevamente un movimiento "reclamando a las autoridades una reforma constitucional que arribara a niveles más elevados de democracia y que dejara satisfechos a los partidos políticos y a los ciudadanos".⁸⁰ A este hecho se agregaron las dudas sobre la transparencia de la elección de los consejeros ciudadanos del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

En su toma de protesta como presidente de la República, Ernesto Zedillo abrió las puertas para iniciar nuevamente otra reforma política. Meses después, el Secretario de Gobernación convocó a una mesa de negociación con las fuerzas políticas nacionales para llegar a una "reforma definitiva". Se iniciaron los trabajos y posteriormente -de manera sorpresiva- el Secretario de Gobernación afirmó que se analizaría seriamente la posibilidad de incorporar el referéndum a la Constitución.

⁷⁹ En la reforma se acordó que la elección del "Jefe del Distrito Federal" se haría de manera indirecta. El nuevo gobernante saldría de entre los candidatos del partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, reservándose al Presidente de la República la facultad de nombrarlo.

⁸⁰ Elías, Huerta Psihas, *Ventana a la democracia. Una visión democrática de la Ciudad de México con plataformas electorales 1997-2000 y otros documentos*, Academia Mexicana de Derecho Electoral, México, D.F., 1997, p. 103

De esta forma, el 12 de febrero de 1996 se firmó el Acuerdo para la Reforma política del D.F. Este acuerdo asumió el carácter de compromiso político formal entre los partidos signantes, los que se comprometieron a promover políticamente las reformas constitucionales y legales. Los dirigentes capitalinos del PAN, PRI, PRD y PT se reunieron con el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación para llevar adelante las negociaciones sobre este asunto. De los veintisiete puntos que se someterían a discusión, eran fundamentales la implementación de vías de participación ciudadana, los procedimientos de consulta legalmente establecidos y regulados respecto de leyes locales, y reglamentos administrativos o decisiones de gobierno que involucraran intereses generales. El Estatuto de Gobierno y una ley específica expedida por la Asamblea determinarían las materias que pudieran someterse a consulta ciudadana, sus procedimientos, la autoridad convocante y los requisitos para que tal autoridad se obligara a convocar por decisión propia, a propuesta de otro órgano o por iniciativa popular debidamente documentada. De igual manera, se discutiría sobre la expedición de una ley en la Asamblea Legislativa que pudiera definir la normatividad sobre la participación ciudadana en el ámbito vecinal.⁸¹

Dos meses después, el 16 de abril de 1996, se conocieron las conclusiones de esta amplia reforma electoral. A nivel nacional, fueron 107 acuerdos entre los presidentes del PRI, PRD, PT y el gobierno. Entre las reformas más importantes estuvieron la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, la instauración de la figura jurídica del referendo para reformas que incidieran en las decisiones políticas fundamentales, y la supresión de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Consejo General del IFE. En esta reforma no se logró incorporar el referéndum y desapareció -en el caso del D.F.- la figura del consejero ciudadano; esta última reforma fue motivo para que se diera una gran manifestación, en donde se enarboló que el esfuerzo participativo había sido inútil, y "que una demanda vinculada al quehacer

⁸¹ "Acuerdo para la reforma política del Distrito Federal", en *La Afición*, México, D.F. a 14 de febrero de 1996, p. 13

cotidiano como lo es la instauración de mecanismos para mejorar la calidad de vida de la ciudad, en los barrios, las colonias, los suburbios indefensos, fue asumida por las autoridades, por el legislador y los dirigentes de los partidos como una maniobra de coyuntura, como un acto de frivolidad política y oportunidad electoral."⁸²

2. Resultados de la reforma política del D.F. de 1996.

Para el Distrito Federal lo más trascendente de la reforma de 1996 fue el hecho de que los capitalinos podrían elegir al titular del Ejecutivo Local mediante sufragio universal directo. Hay que resaltar que entre las reformas nacionales que se hicieron en este año, la única que se dio en torno a las formas de gobierno fue la de la Ciudad de México porque en ningún otro estado se modificaron los mecanismos de selección de las autoridades. Con la reforma al artículo 122 constitucional se estableció que el Jefe de Gobierno del D.F. tendría a su cargo la titularidad del Poder Ejecutivo y la administración pública, y sería elegido mediante votación universal, libre, directa y secreta; con excepción del periodo que se inició en 1997, el cual estaba programado para tres años, ejercería su cargo por seis años. También se estableció la elección directa de los delegados, aunque ésta se haría efectiva hasta el año 2000.⁸³

⁸² *Ibidem*, p.104

⁸³ El artículo 122 ha sido central para la definición del tipo de gobierno que ha tenido el Distrito Federal. La primera reforma a este artículo se dio el 25 de octubre de 1993, y mediante ésta, el Presidente de la República perdió parte de sus facultades, al plantear que el Gobierno del Distrito Federal pasará a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales se ejercerían por sí y a través de los órganos del Distrito Federal: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. La segunda modificación a este artículo se dio en diciembre de 1994, y se inscribió en asuntos de tipo judicial - no tuvo que ver nada, con la forma de gobierno -. La tercera modificación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1996, y esta iniciativa se inscribió en el marco de una nueva forma de gobierno en el D.F. Entre las novedades de esta iniciativa, la ALDF se integraría con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendría a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaería en una sola persona, elegida mediante votación universal, libre, directa y secreta. También se definían los ámbitos de acción de la ALDF y el Congreso de la Unión, en torno a la legislación del Distrito Federal. Esta fue la última reforma que se centró en el artículo 122. (Banco de Información del *Sistema de Información Integral de la Cámara de Diputados*, artículo 122).

En el punto 11 del documento denominado *Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el PRI, PRD y PT en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal*, se instituyó la figura del "referéndum respecto de leyes que sean competencia de la Asamblea o reglamentos gubernamentales, el plebiscito en cuanto a decisiones de efectos generales que correspondan a la esfera de atribuciones del Gobernador, y la iniciativa popular para promover esas vías de consulta ciudadana. Las materias, requisitos y procedimientos de esas vías serían determinadas en la legislación correspondiente."⁸⁴

No obstante los avances de esta reforma, al mismo tiempo se incorporaron algunas restricciones como el hecho de que el Presidente de la República podría proponer un sustituto del Jefe de Gobierno en caso de que el Senado o la Comisión Permanente, a petición de la mitad de sus miembros o por causas graves solicitaran su remoción. El senado podría nombrar un gobernante provisional de entre una terna que propusiera el Presidente de la República y con la aprobación de dos terceras partes del Senado o de la Comisión Permanente.

La Asamblea Legislativa sustituyó a Asamblea de Representantes y se ampliaron sus facultades para expedir leyes que antes eran exclusivas de la Cámara de Diputados como la Ley de Ingresos del Distrito Federal y las leyes electoral, civil y penal para el D.F. Se ampliaron sus atribuciones legislativas, igualándolas prácticamente con las facultades que tienen los congresos locales, pero la elaboración y aprobación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal continuó siendo competencia exclusiva del Congreso de la Unión.⁸⁵ También se adecuó el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal como un órgano encargado del Poder Judicial Local y se dio vía libre para modificar leyes internas del Distrito Federal que son fundamentales para la vida interna de la capital como la Ley de Participación Ciudadana y la Ley Electoral.

⁸⁴ "Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de Reforma Electoral y Reforma Política del Distrito Federal", en *Semanario de Política y Cultura, Etcétera*, México, D.F. a 2 de mayo de 1996, p. 22 y 23.

⁸⁵ Elías Huerta Psihas, *Op. Cit.* p. 108

La *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal* fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 26 de noviembre de 1998 -momento en que también se estaba llevando a cabo la reforma política electoral- y sustituyó a la Ley electoral vigente desde 1995. Esta nueva Ley se adecuó a los cambios introducidos en 1997 con otros instrumentos legales como el Estatuto de Gobierno. El diseño de la nueva Ley de Participación Ciudadana se elaboró bajo una consulta pública en la que participaron los partidos políticos, organizaciones sociales y el gobierno; para lograrla hubo una fuerte pugna entre los grupos por imponer distintos proyectos. "En un primer momento, algunos grupos ligados a corrientes partidistas y parlamentarias comenzaron a imaginar un tipo de representación ciudadana que ponía el acento, por encima de la organización barrial y vecinal, en los comités delegacionales que serían elegidos de manera indirecta entre los presidentes de la colonia, barrio, pueblo, etc. Esto encontró serias críticas ya que tales órganos amenazaban con convertirse en un poder paralelo al de la línea de gobierno, dificultando por tanto la labor administrativa y, lo más importante, colocándose muy lejos y muy por encima del control y de la participación de los ciudadanos, objetivo para el que supuestamente debería estar diseñada una ley semejante." ⁸⁶

Bajo estas ideas se aceptó abrir distintos espacios de participación ciudadana que no se restringían a la participación en los espacios legislativos ni en los poderes administrativos. A pesar de que se abrieron los nuevos canales de participación ciudadana, los partidos, el gobierno y los asambleístas reiteraron que el único espacio aceptable de participación ciudadana era la junta de vecinos. Por esta razón es que las elecciones vecinales se programaron para junio de 1999. Con la Ley de Participación ciudadana se instituyó el plebiscito, el referéndum y la consulta vecinal como mecanismos de consulta directa sobre diversos asuntos de gobierno. ⁸⁷

⁸⁶ Sergio Zermeño, "¿Participación o pulverización ciudadana?", en *La Jornada*, México, D.F. a 23 de mayo de 1998, p.1

⁸⁷ Emilio Pradilla Cobos, "Ley de Participación ciudadana", en *La Jornada*, México, D.F. a 23 de diciembre de 1998, s/p.

2.1. Plebiscito

En el título tercero denominado "*De los instrumentos de la participación ciudadana*", la nueva Ley de Participación Ciudadana que remplazó a la de 1995 determinaba que a través del plebiscito, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal podría consultar a los electores para saber sobre su aprobación o rechazo sobre actos o decisiones que a su juicio fueran trascendentes para la vida pública del D.F. Aunque solamente él puede convocar al plebiscito, según la ley grupos de ciudadanos pueden solicitar que convoque; el requisito para hacerlo es que se reúna un listado con los nombres, firmas y claves de credenciales de elector del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral con la supervisión del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).⁸⁸ Se determinó que toda solicitud debería incluir la definición de los temas del plebiscito y los motivos y razones por cuales se considera necesario realizarlo.

De acuerdo con la ley, no pueden convocarse a plebiscito materias de carácter tributario, fiscal o de egresos, y cuestiones relacionadas con el régimen interno de la administración pública. También se restringe el uso del plebiscito en los años en que corresponde efectuar elecciones en el D.F. y, por último, el plebiscito no puede llevarse a cabo más de una vez al año. En cuanto a la convocatoria, deberá ser expedida por el Jefe de Gobierno cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de su realización y deberá hacerse del conocimiento del IEDF para que éste desarrolle los trabajos de organización y cómputo. Los resultados deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Para la elaboración del cuestionario del plebiscito, el Jefe de Gobierno se ayudará de los distintos órganos locales de gobierno o de las instituciones de educación superior, sociales o civiles. Cuando voten afirmativamente por la propuesta al menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón, los resultados del plebiscito tendrán un carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno.

⁸⁸ "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", *I Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, s/f, p. 23

2.2. Referéndum

En la Ley de Participación Ciudadana se definió al referéndum como un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía puede manifestar su aprobación o rechazo sobre una decisión de la Asamblea sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de ciertas leyes. La convocatoria para realizar el referéndum se hace previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes. La Asamblea tiene la facultad exclusiva de decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros si un proyecto de ordenamiento legal se puede someter o no a referéndum.

Se facultó a la Asamblea para realizar ejercicios de referéndum cuando lo propongan uno o varios diputados de la Asamblea Legislativa, o cuando la propuesta sea hecha por el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, previa elaboración de un listado con sus firmas y claves de credencial de elector. La solicitud debe contener la indicación específica de que se trata de un referéndum y las razones por las que se propone. La convocatoria debe expedirse y difundirse cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de la realización del mismo. Al igual que el plebiscito, el referéndum será organizado y computado por el IEDF y sus resultados deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, así como en los principales diarios nacionales y en los medios de comunicación electrónica.

Quedó especificado que el referéndum no puede someter a discusión los temas referidos a la tributación fiscal, el presupuesto de ingresos, el régimen interno de la administración pública del D.F., la regulación interna de la Asamblea Legislativa, de la Contaduría Mayor de Hacienda, y de los órganos de la función judicial del D.F.⁸⁹ En el caso del referéndum, tampoco se pueden realizar en el año en que haya procesos electorales pero, a diferencia del plebiscito, el referéndum no tiene un carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa y sólo tiene un carácter valorativo para la autoridad convocante.

⁸⁹ *Ibídem*, p. 28.

2.3 La iniciativa popular

Legalmente, se definió a la iniciativa popular como el mecanismo mediante el cual los capitalinos pueden presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia. Las restricciones impuestas a la realización de la iniciativa popular fueron sobre los temas de tributación fiscal, el presupuesto de egresos, el régimen interno de la administración pública del D.F., la regulación interna de la Asamblea Legislativa y su Contaduría Mayor de Hacienda, y la regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del D.F.

La iniciativa se debe presentar a la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa y dar a conocer al pleno, tras lo que se turna a una comisión especial. Los requisitos para inscribirla son presentar un listado con los nombres, firmas y claves de credenciales de elector de los promoventes (por lo menos uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente del D.F.); esta lista tiene que estar apegada a los procedimientos. La petición debe ser hecha por escrito con la especificación de que se trata de una iniciativa popular y con la exposición de motivos de dicha propuesta. Los ciudadanos serán informados por la Asamblea si su petición ha sido aceptada o rechazada de acuerdo con el dictamen de la comisión especial, que a su vez cuenta con 30 días hábiles para responderla.⁹⁰

⁹⁰ *Ibídem*, p. 30.

2.4. La consulta vecinal

En esta Ley de Participación Ciudadana también se estableció la *consulta vecinal* como una de las formas en que los vecinos pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución a los problemas colectivos del lugar. Estos mecanismos de consulta están a disposición de los vecinos de las distintas demarcaciones o colonias; los sectores industriales, comerciales, de presentación de servicios o de bienestar social; grupos sociales organizados; y de los comités vecinales de varias colonias.

La consulta vecinal puede ser convocada por los titulares de las delegaciones y se debe especificar su objeto así como la fecha, lugar de realización y los mecanismos bajo los cuales se llevará a cabo. De este modo, los vecinos pueden colaborar con las autoridades de las delegaciones.

Aparte de la consulta vecinal, los capitalinos cuentan con comités vecinales que son los órganos de representación ciudadana ante las autoridades de la delegación; así, en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional se constituyó un Comité Vecinal; la ley previó que estos organismos no tendrían carácter partidista.⁹¹

Los cambios a la Ley de Participación Ciudadana se sumaron al conjunto de modificaciones legales que se emprendieron desde 1997, aunque es importante destacar que en este año se dieron dos movimientos paralelos. Por un lado, se implementaron las reformas que se introdujeron en la Ley de Participación Ciudadana y se modificaron tanto la Ley Electoral del D.F. como el Estatuto de Gobierno de la capital; las elecciones vecinales se llevaron a cabo en el contexto de estas modificaciones. Por otro lado, se emprendieron una serie de negociaciones para una nueva reforma electoral para el Distrito Federal.

⁹¹ Según el Artículo 94, "Las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres. Su identificación será solamente por número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas. Los Partidos Políticos ni funcionarios del gobierno del Distrito Federal podrán participar en el proceso de integración de los Comités Vecinales". (*Ibidem*, p.48).

La aprobación de la Ley de Participación Ciudadana no fue aceptada por todos los grupos políticos que se involucraron con la reforma política; José Agustín Ortiz Pinchetti, por ejemplo, sostuvo que la ley tendría que enfrentar el vehemente y legítimo deseo de miles de ciudadanos y grupos de ser tomados en cuenta en las decisiones gubernamentales, en especial por las restricciones impuestas a la convocatoria del plebiscito; también debía enfrentar la inmadurez y fragmentación de la llamada sociedad civil y la inevitable acción de los partidos y los grupos de interés por manipular el proceso en su provecho; finalmente, al mismo tiempo que la ley promueve la participación de los ciudadanos, tiene enfrente el reto de mantener la gobernabilidad.

Además, a pesar de que ya se tiene una ley que permite y regula la participación de la sociedad en diversos temas, sus limitaciones a ciertos formatos y la falta de apertura en algunos temas prioritarios, como el del presupuesto, la hacen aún insuficiente.

3. Los fundamentos que originaron el plebiscito, 1999.

3.1. Los límites de las reformas políticas - electorales anteriores a 1999

Las reformas consolidadas en 1996 fueron muy importantes ya que por primera vez permitieron tener un Jefe de Gobierno elegido de manera directa por los capitalinos. Las elecciones de 1997 dieron como resultado que Cuauhtémoc Cárdenas del PRD fuera el primer Jefe de Gobierno y que la Asamblea Legislativa se conformara mayoritariamente por miembros de ese partido. Con la jefatura de gobierno y la Asamblea Legislativa en manos del PRD, las modificaciones legislativas anteriores fueron nuevamente valoradas y se decidió iniciar una nueva reforma política electoral. Para las autoridades perredistas las reformas habían sido valiosas, pero incompletas. El gobierno capitalino seguía dependiendo de las decisiones del Congreso de la Unión y del Presidente de la

República; el secretario de Seguridad Pública y el Procurador de Justicia eran nombrados por el Presidente; el Senado podía remover al Jefe de Gobierno y nombrar a su sustituto; había una superposición de ámbitos legislativos entre el Congreso Federal y la Asamblea Legislativa del D.F. La propuesta por el Ejecutivo Federal y la aprobación por el Congreso Federal de la Ley de Ingresos y Egresos y la capacidad de endeudamiento del D.F. -que permitió al PRI y PAN recortar drásticamente el presupuesto para 1999- no se habían acordado, ni estipulado legalmente los procedimientos bajo los que se daría la elección de los delegados en el 2000 y la Asamblea Legislativa no había terminado por convertirse en un congreso local autónomo.⁹²

En el caso de las consultas públicas, algunos intelectuales y políticos afirmaron que se trataba de encuadrar la participación de los ciudadanos en esquemas muy rígidos y siempre a voluntad de las autoridades; la legislación las limitaba y las hacía poco operativas. Así, las consultas originadas a partir de las convocatorias de grupos, organizaciones sociales, ciudadanos o incluso de algún partido político, como ocurrió en el caso del Fobaproa por parte del PRD, fueron las que mayor impacto y respuesta tuvieron entre la población y no las consultas previstas y promovidas por la ley.⁹³

Con estas ideas el Jefe de Gobierno convocó a principios de 1998 a todos los partidos - representados en la ALDF- a terminar la reforma política pendiente para el Distrito Federal. Las dirigencias de los partidos acudieron al llamado y se comprometieron a organizarse y a empezar a negociar para concretizar la nueva reforma.

En el mes de febrero de 1998 se instaló la Mesa Central de la Reforma para el D.F., una más entre las mesas de carácter nacional. A su vez, la mesa del D.F. se subdividió en tres mesas para abordar la elaboración del Código electoral para el D.F., una nueva Ley de participación ciudadana y algunos otros aspectos jurídico-políticos del D.F. PRI, PAN, PRD, PT y PVEM integraron la mesa central, presidida por la entonces secretaria de gobierno, Rosario Robles.

⁹² Emilio Pradilla Cobos, "El PRI y el estado 32", en *La Jornada*, México, D.F. a 25 de agosto de 1999, p.1.

En cada una de las tres mesas de trabajo hubo un coordinador que también era un alto funcionario del Gobierno del Distrito Federal; cada partido político nombró un representante y la secretaria técnica de cada mesa estuvo a cargo de ciudadanos reconocidos sin filiación partidista. Sin embargo, después de nueve meses de trabajo y más de 200 acuerdos que abarcaron el 80 por ciento de la agenda principal, los consensos se disolvieron. El PRI sostuvo que no había nada que modificar en el régimen político del Distrito Federal; sin hacer declaraciones explícitas, el PAN se retiró de la mesa de la negociación aduciendo que era una forma de responder al PRD por la actitud contraria en el asunto del Fobaproa.⁹⁴

3.2. La parálisis de la reforma.

La salida del PAN y del PRD de la mesa de negociación de la reforma del D.F. detuvo el proceso de reforma electoral para el Distrito Federal y, ante esta situación, los secretarios técnicos decidieron organizar un plebiscito que recuperara la experiencia de la consulta pública de 1993. Intentaron hacer otro plebiscito pero en condiciones muy distintas pues reconocían los cambios radicales producidos en la sociedad mexicana y también en el gobierno; ellos señalaban que aunque el gobierno federal no había querido colaborar, “al menos ha mantenido hasta hoy una actitud respetuosa respecto del ejercicio” y no habían tenido que combatir “la conspiración del silencio, el sabotaje y las

⁹³ Alejandro Ordorica Saavedra. "Consulta en la Ciudad", en *La Jornada*, México, D.F. a 26 de marzo de 1999, p.1.

⁹⁴ El Fobaproa (Fondo Bancario de Protección al Ahorro) fue un programa que se aprobó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari para recuperar financieramente a diversas instituciones de crédito. Posteriormente, salió a la luz pública que el Fobaproa había sido mal utilizado, beneficiando sólo a algunos grupos sociales. El PRD se encargó de denunciar ante el Congreso de la Unión las situaciones anómalas en torno al programa y se negó a aprobar el proyecto de pago para cubrir los adeudos que tenía previstos. El asunto se convirtió en un escándalo público, a tal grado que se tuvo que contratar los servicios de un auditor de Canadá, especialista en esta materia. Además, el PRD llevó a cabo una consulta pública en donde se ponía a consideración de la ciudadanía si el Presupuesto de Egresos debía solventar - por varios años - la deuda de este Fondo. Meses más tarde, el gobierno perredista capitalino denunció que el gobierno federal le había reducido los ingresos que le correspondían y por ello disminuyó el presupuesto en un 12 por ciento; según el PRD esto fue parte de una represalia política del gobierno federal contra el PRD, por no haberlo apoyado en el Fobaproa. En el Fobaproa, el PRI y el PAN actuaron de manera coordinada. Finalmente, el PAN propuso

amenazas de aquella época."⁹⁵ La consulta de 1999 debía evitar que las diferencias entre los partidos trabaran la reforma política porque había diversos asuntos electorales que resolver antes de llegar al 2000.

Una cuestión fundamental que tendría que revisarse era el hecho de que no había reglas claras en las próximas elecciones de los delegados políticos en el 2000 que serían mediante el sufragio universal; los secretarios técnicos afirmaron que la falta de reglas en este asunto podría fomentar un control indebido y peligroso sobre el gobierno capitalino, e incluso se podría llegar a convertir a los nuevos delegados en caciques que no respetaran al Jefe de Gobierno, a la Asamblea Legislativa o a las juntas vecinales, cuya organización se estaría bloqueando. Pese a la importancia de este asunto, el objetivo inmediato del plebiscito de 1999 era impedir que la reforma política se limitara exclusivamente al tema de las delegaciones; los organizadores del plebiscito, indicaron que su intención era propiciar una reforma político-electoral integral que entrara en vigor en el 2000.

Los promotores de esta consulta afirmaron que el conjunto de reformas que se habían realizado hasta esa fecha habían ignorado o dejado pendientes temas cruciales para la consolidación del D.F. como estado de la República; de este modo continuaría la situación en la cual las autoridades no tenían plenos derechos ni tampoco controles, y también presentaba grandes inconsistencias de diseño institucional que le restaban autonomía al gobierno local, disminuyendo sus márgenes de acción y manteniéndolo en situación de subordinación frente al gobierno federal; es decir, se propiciaba que la administración operara ineficientemente mediante un marco normativo incompleto y contradictorio. Fue por ello que un grupo de ciudadanos empezaron a trabajar a favor de la Consulta Ciudadana, aduciendo su deber de hacerlo por el "conjunto de deficiencias jurídicas, institucionales, políticas y organizativas, y ante las diferencias que se

la creación de un nuevo organismo que tenía el mismo objetivo del Fobaproa: el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

⁹⁵ José Antonio Ortiz Pinchetti, "En la víspera del plebiscito de 1999", en *La Jornada*, México, D.F. a 9 de mayo de 1999, p.18

dan al seno del sistema de partidos para lograr acuerdos y reformas de fondo que corrijan las contrahechuras e inconsistencias existentes".⁹⁶

Pretendiendo rescatar los aspectos positivos de la consulta de 1993, el objetivo de los promotores del plebiscito de 1999 era presionar a partir de los resultados de la consulta para que continuara la reforma política y se diera una mayor apertura en los aspectos sujetos a reforma. Algunos de estos promotores fungieron como autoridades del gobierno en las mesas para la reforma política de 1994; tal es el caso de Ignacio Marbán Laborde.

3.3. Las 91 propuestas de quince intelectuales

Un argumento fundamental que utilizaron los promotores del plebiscito fue el resultado de los análisis que habían hecho quince especialistas que participaron en la mesa de concertación para la reforma electoral del D.F. antes de que se disolviera.⁹⁷ El trabajo fue elaborado durante junio, agosto y septiembre en el marco de un seminario que se convocó para la elaboración de la *Propuesta ciudadana para la reforma política integral del D.F.* y contenía 91 propuestas con la intención de que fueran incorporadas en la reforma.

Cuando se aprobó la Ley de Participación Ciudadana, Agustín Ortiz Pinchetti afirmó que los especialistas no estuvieron de acuerdo con la nueva ley porque para la elaboración de ésta no se tomaron en cuenta sus consideraciones. Afirmó que al conocer la ley después de su publicación, encontró en ella claros avances democráticos y muchas asignaturas pendientes, que mientras no se modificara integralmente el régimen político del Distrito Federal era "imposible dar una respuesta completa al fenómeno de la participación ciudadana".⁹⁸

⁹⁶ José Agustín Ortiz Pinchetti, et al. "Consulta ciudadana del Distrito Federal. Informe Final", documento inédito, presentado ante la II Asamblea Legislativa.

⁹⁷ Entre los intelectuales que firmaron las 91 propuestas, además de Jaime González Graff, Manuel González Oropeza y Agustín Ortiz Pinchetti, estaban Luisa Béjar, Jaime Cárdenas, Flavio Galván, Gregorio Galván, Ma. del Refugio González, Juan González Alcántara y Carrancá, Oscar González, Beatriz Magaloni, Ignacio Marbán Laborde, Antonio Rodríguez, Alberto Székely, Clemente Valdés y Emilio Zebadúa González.

⁹⁸ José Agustín Ortiz Pinchetti, "¿Ley?". *Op.cit.*, p.1

Los puntos que no se tomaron en cuenta en la Ley de Participación Ciudadana y que fueron sugeridos por los expertos, eran las propuestas relativas a la eliminación del secreto en la toma de decisiones gubernamentales -salvo en el caso de temas confidenciales, por razón de seguridad o de interés público-, las medidas para que las autoridades se mantuvieran dentro del marco del estado del derecho, la posibilidad de impugnar los actos emanados de autoridades que carecieran de una adecuada argumentación y de consultar a los ciudadanos antes de la expedición de normas reglamentarias. Asimismo, no se incorporaron las propuestas sobre la creación de Consejos Consultivos de Participación Ciudadana, la exigibilidad de cuentas mediante la creación de una contraloría prospectiva, moderna y constituida por un consejo de ciudadanos independientes integrado por un sistema parecido al IFE, y que se hiciera valer el derecho ciudadano a interponer los medios de impugnación administrativos o judiciales establecidos por la ley de manera accesible y expedita. Los expertos afirmaron que era necesaria la integración de los mecanismos de participación ciudadana que habían sido previstos en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana.

Entre las 91 propuestas que no se incorporaron estaban también el derecho a participar mediante el plebiscito, el referéndum, la consulta ciudadana, la audiencia pública, la revocación de mandato, la destitución del cargo, la iniciativa popular, la colaboración ciudadana y la instancia de quejas y denuncias.⁹⁹ Las 91 propuestas no fueron recibidas por los representantes de los partidos políticos de la reforma debido a que desertaron y se disolvió la mesa antes de que terminaran las negociaciones.

El enrarecimiento del ambiente político nacional, las diferencias entre los partidos y la polarización social y política abortaron la posibilidad de realizar la reforma. Ese es el momento en que tanto los coordinadores técnicos de las mesas de la reforma como los ciudadanos que se acercaron como asesores, decidieron convocar a una gran consulta ciudadana para impulsar la reforma

⁹⁹ Arnaldo Córdova, "Propuesta ciudadana para una Reforma política integral del Distrito Federal", en *La Jornada*, México, D.F. a 3 de diciembre de 1998, sección Perfil, pp. I-IV.

política integral.¹⁰⁰ Primero surgió la idea entre los coordinadores técnicos y en noviembre de 1998 se hizo pública y extensiva la invitación para quienes simpatizaban con la propuesta. Al salir a la luz pública la noticia, el principal opositor de la reforma electoral (el priísta Manuel Aguilera Gómez) declaró que en ésta había prevalecido el carácter académico, lo que le había restado fuerza para lograr su concreción; empero, Agustín Ortiz Pinchetti señaló que si esto hubiera sido cierto, la reforma política se habría concretado de manera más ágil porque los especialistas ya habían llegado a un acuerdo.

La declaración de Aguilera Gómez fue un rechazo inmediato a la consulta pública; sin embargo, y a diferencia de la consulta de 1993, los pronunciamientos en contra de la consulta del 99 no fueron tan constantes como entonces.

4. La convocatoria para la consulta

Después de publicada la lista de 91 propuestas, el primero de noviembre de 1998 José González Graff, Manuel González Oropeza y José Agustín Ortiz Pinchetti -Secretario Técnico del Grupo de Trabajo Electoral, Secretario Técnico del Grupo de Trabajo de la Reforma Jurídico Política y Secretario Técnico del Grupo de Trabajo sobre Participación Ciudadana, respectivamente- publicaron en los principales diarios de la Ciudad de México una carta abierta titulada "*Por el Consenso en el Distrito Federal*" donde hacían un llamado a los presidentes de los partidos políticos a retornar a la negociación de la reforma electoral, ya que era urgente contar con una legislación electoral.¹⁰¹ Los secretarios técnicos exhortaron a los partidos a no escatimar esfuerzos para que la ciudadanía del Distrito Federal contará con óptimas instituciones de gobierno y de participación política y cívica, que además debían ser dignas para regir la vida de la ciudad durante el próximo siglo. Bajo estos preceptos se invitó a los partidos a realizar una consulta pública para conocer el parecer de la ciudadanía sobre las

¹⁰⁰ José Agustín Ortiz Pinchetti, "Consulta ciudadana...". *Op.cit.*, p.3

¹⁰¹ Los presidentes de los partidos políticos con representación en la ALDF en el Distrito Federal eran Gonzalo Altamirano Dimas (PAN), Manuel Aguilera Gómez (PRI), Armando Quintero Martínez (PRD), Alberto Anaya (PT) y Emilia Patricia Gómez Bravo (PVEM).

características de la reforma. "Será la mejor manera a través de la cual demuestren su voluntad de impulsar una digna democracia representativa y participativa, indispensable en una gran ciudad."¹⁰²

Ante la respuesta negativa de los distintos partidos políticos, los firmantes de la carta abierta asumieron la iniciativa de ejecutar la consulta. La carta fue el punto de partida de la consulta pública, que fue concebida como un *plebiscito* porque involucraba modificaciones sobre la forma de gobierno del Distrito Federal. Con el lema "No te quejes, habla por tu ciudad" comenzaron los trabajos de propaganda y difusión del plebiscito. Los organizadores formaron parte de un grupo de más de 75 ciudadanos sin partido, quienes encabezaron las primeras acciones. Ortiz Pinchetti, González Graff y Manuel González Oropeza subrayaron que habían sido parte de un grupo de ciudadanos que promovieron la reforma electoral del D.F. y que su participación en la mesa de la reforma siempre fue como ciudadanos con el aval de los partidos políticos.

Finalmente, después de casi seis meses, el 20 de abril se publicó la convocatoria para la consulta pública con fundamento jurídico en los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Constitución Política Mexicana. La convocatoria afirmaba que los derechos políticos de los habitantes del D.F. debían ser plenamente reconocidos y desarrollados, que los partidos no se habían puesto de acuerdo para la reforma política en el D.F., había una incongruencia del carácter representativo y de la autonomía institucional en el D.F., las reformas políticas anteriores tenían en carácter de transitorias, y, por último, que la consulta directa se concebía como el instrumento político fundamental para impulsar el cambio en la organización de las instituciones de gobierno y como una referencia para la ciudadanía en el futuro. La convocatoria estipulaba que los resultados de la consulta serían llevados al Congreso de la Unión para impulsar la reforma política integral de acuerdo con lo resuelto por la ciudadanía.

Antes de que se emitiera la convocatoria, los promotores realizaron una importante labor de convencimiento entre los distintos partidos políticos, organizaciones sociales, intelectuales y ciudadanos en general. El plebiscito

¹⁰² José Agustín Ortiz Pinchetti, "Consulta ciudadana...". *Op.cit.*, p.3

contó con un gran número de simpatizantes, muchos de los cuales no quisieron que sus nombres salieran a la luz pública. Para ese momento, los medios masivos de comunicación empezaron a enfocar su atención en los asuntos de la campaña presidencial del 2000.

5. La organización de la consulta

5.1 Coordinación General Ejecutiva

La Coordinación General Ejecutiva se constituyó en el órgano de representación, dirección y administración del plebiscito, y fue la responsable de la convocatoria, organización y ejecución de la consulta. Tenía a su cargo la planeación general, articulaba el trabajo de las comisiones, daba seguimiento a las actividades de cada una de las áreas y reforzaba los apoyos en las cuestiones clave. Del mismo modo, centralizaba la coordinación, conducción y control del proceso de consulta. A través de la Coordinación General Ejecutiva se establecieron las coordenadas de la consulta: un proceso de convocatoria lo más amplio posible, el financiamiento, la organización, el diseño del cuestionario, la recepción de las boletas y la presentación de los resultados.¹⁰³ También mantuvo la comunicación necesaria con todas las instancias políticas y de gobierno local y federal que tenían competencia en la ciudad.

La coordinación ejecutiva del plebiscito se reunió con funcionarios de las delegaciones políticas, con organizaciones, ciudadanos y grupos sociales que estuvieron interesados en la consulta en cada delegación; de esta manera, se instaló en cada una de las delegaciones un Centro Operativo Delegacional (COD) de carácter plural; estos centros tuvieron a su cargo la promoción, organización y realización de la consulta.

¹⁰³ *Ibídem*, p.4

5.2 Consejo Consultivo

El Consejo se instituyó como el espacio plural de articulación e integración de activistas ciudadanos, dirigentes de organizaciones, movimientos sociales, representantes de partidos, líderes de opinión, empresarios, comunicadores, organizaciones no gubernamentales, académicos, empresarios, líderes de partido, etc., en quienes recayó la convocatoria, la planeación estratégica y el prestigio de la consulta. Su integración respaldaba la pluralidad, transparencia, imparcialidad y la organización de la consulta.

Después de la *Carta Abierta*, los secretarios técnicos de la reforma así como distintos asesores e intelectuales conformaron el Consejo Consultivo de la consulta, a la cual se sumaron posteriormente distintos ciudadanos, académicos, especialistas sobre el Distrito Federal, organismos sociales, cívicos, empresariales, grupos de estudiantes, organizaciones de mujeres, líderes de opinión y medios de comunicación, y ciudadanos con y sin partido. No obstante y a diferencia del plebiscito de 1993, la participación fue menor y la adhesión de los participantes no fue tan difundida pues las listas de los agregados no se dieron a conocer a los medios de comunicación.

El Consejo de la Consulta Ciudadana sobre la Reforma Política Integral del Distrito Federal quedó formalmente instalado el 22 de febrero; en su instalación se mencionó que la consulta se haría el 25 de abril de 1999, pero posteriormente se determinó que se llevaría a cabo hasta el 16 de mayo del mismo año. En la instalación del Consejo resaltó la participación de Manuel Camacho Solís, quien en su calidad de regente de la Ciudad se opuso en 1993 al plebiscito de primavera; en 1999, en cambio, apoyó y aplaudió la realización del plebiscito como miembro del Partido del Centro Democrático.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Entre los que participaron en la formación del Consejo estuvieron los académicos Blanca Acedo, Lucía Álvarez, Bernardo Ávalos, Alberto Aziz, Bojalil Felipe, Néstor de Buen, Federico Campbell, José Antonio Crespo, Aurelio Cuevas, René Drucker, Carlos Martínez Assad, Ignacio Marván, Bernardo Navarro, Jorge E. Ortiz Gallegos, Ricardo de la Peña, Fernando Pliego, Ricardo Pozas Horcasitas, Ariel Rodríguez Kuri, Aurelio Cuevas, Antonio Rodríguez Quezada, Miguel Rosillo, Luis Villoro, Alfonso Zárate, Sergio Zermeno. Los juristas Arnaldo Córdova, Flavio Galván, Fernando García Cordero, Juan González Alcántara, Rosa Ma. de la Peña, Alberto Székely, Gabriel Székeky, Clemente Valdés, Pedro Zorrilla. Las organizaciones sociales Raúl Bautista y Arnulfo Rosales (Asamblea de Barrios), Blanca Luna Becerril,

5.3 Comité de vigilancia

El objetivo de este comité era validar la convocatoria, el reglamento de la consulta, el cuestionario, los materiales electorales y la supervisión de la consulta. A diferencia del comité de vigilancia que se formó en 1993, el nuevo fue un comité muy pequeño por el número de los integrantes. El comité de vigilancia al igual que el Consejo Consultivo debía dar legitimidad al proceso y construir una óptima imagen del plebiscito ante la opinión pública. En 1993, la vigilancia fue realizada por un conjunto importante de personalidades, quienes dieron una plena transparencia al proceso; incluso, antes de llevar a cabo el plebiscito entregaron un informe en donde reafirmaron que el proceso se estaba desarrollando de manera transparente e imparcial. En 1999, el comité de vigilancia no estuvo conformado por un grupo de personalidades notables, y fue considerado como un elemento secundario.

Evelin Palacios (CNTE), María del Carmen Larralde, Adrián Pedrozo (STUNAM) y Bulmaro Villarroel (SITUAM). Las organizaciones civiles Mariclaire Acosta (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, A.C.), Sergio Aguayo (Alianza Cívica), José Álvarez Icaza (CENCOS), Enrique Calderón Alzatti (Fundación Rosenblueth), Laura Carrera (Mujeres y Punto), Miguel Concha (Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vittoria A.C.), Rogelio Gómez Hermosillo (Fundación Vanos), Oscar González (academia Mexicana de Derechos Humanos, Cecilia Loria (causa Ciudadana), Luz Rosales (Movimiento Ciudadano por la Democracia). Los estudiantes José Luis Cruz, Bolívar Huerta (Red UNAM). Los legisladores Adolfo Aguilar Zinser (senador independiente), Bernardo Bátiz (Diputado PRD), Santiago Creel Miranda (Diputado PAN. Abogado de la Consulta), Marcelo Ebrad (Diputado independiente); Julio Faesler (Diputado PAN), Alejandro Ordóica (Dip. PRD), Demetrio Sodi de la Tijera (Dip. PRD). Los empresarios Víctor Campos, Carlos Ludlow, Juan Manuel Martínez Gómez, Alberto Moles, Ignacio Muriel de la Maza, Gerardo Ruiz Mateos, Francisco Trouyet. Intelectuales y otros participantes Enrique Alducin, Miguel Álvarez Gándara, P. Edgar Cortés, Gerardo Gil, Guadalupe Loeza, Carlos Monsiváis, Humberto

5.4 Comité de asesores y expertos

Se constituyó como un grupo de académicos e investigadores de reconocido prestigio en sus respectivos campos y fue integrado con el objetivo de diseñar, validar, difundir y defender el cuestionario de la consulta. Este equipo participó en las reuniones de la Coordinación General Ejecutiva (CGE), ya que diseñó y coordinó la elaboración de estudios específicos: encuestas, grupos de enfoque, plan de comunicación, etc. Los miembros del comité tuvieron presencia en los medios de comunicación para difundir la importancia de la reforma y la realización de la consulta, y evaluaron junto con el CGE los resultados y avances de cada comisión, así como también propusieron nuevos cursos de acción.¹⁰⁵

5.5 Comisión de organización, logística y capacitación

Los objetivos de esta comisión eran construir y desplegar el aparato organizativo, la logística y las estructuras operativas para la realización de la consulta. De igual modo, estableció una estructura electoral de 3,500 mesas receptoras, dirigidas por 17,500 voluntarios capacitados para atender la participación de 500 mil ciudadanos; desarrolló los materiales de organización y capacitación para el funcionamiento de la estructura de la consulta.

Esta comisión se estructuró en la primera semana del mes de marzo de 1999 y su dirección estuvo integrada por Ignacio Marván Laborde, José A. Rodríguez, Patricia Avendaño, Amelia Bianchi y Nestor Vargas. Realizó reuniones con las autoridades de las 16 Delegaciones políticas, con el fin de integrar los centros operativos delegacionales (COD) que involucrarían a los ciudadanos en la organización de la consulta en cada demarcación. Del 11 de marzo al 22 de abril de 1999 se establecieron formalmente 23 centros operativos

Murrieta (Comisario de la Consulta), Luis del Valle, Manuel Zubillaga, Sandra García, July Furlog y Rogelio Carvajal.

de los cuales sólo uno correspondió al Partido Centro Democrático y los demás pertenecientes a organizaciones y ciudadanos.

Estos centros realizaron la promoción y difusión de la consulta en el ámbito local; para ello promovieron la participación de los ciudadanos en las diferentes tareas de la consulta. Entre sus tareas se incluyeron la coordinación y el registro de las mesas, el registro de los ciudadanos voluntarios, las acciones con los otros COD, la instalación y el desempeño de las mesas durante la consulta y la ubicación de los lugares donde se instalarían las mesas receptoras. Además les correspondió distribuir los centros telefónicos dentro de las demarcaciones y el material necesario para el funcionamiento de las mesas, capacitar a los funcionarios de las mesas y concentrar los paquetes de votación en cada centro.

Una vez que se establecieron los 23 COD, el Comité de Organización se volvió a reestructurar; la dirección recayó en Martha Pérez Bajarano, Laura Delgadillo y Néstor Vargas Solano, y se nombraron cuatro coordinadores delegacionales: Jannette López (Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc y Álvaro Obregón); Alejandro Galván (Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Gustavo A. Madero y Azcapotzalco); Dante Avendaño (Coyoacán, Benito Juárez, Milpa Alta y Tlalpan); y, Oscar Rivera (Iztapalapa, Iztacalco, Tláhuac y Xochimilco). Este mismo Comité elaboró los manuales e instructivos de capacitación para los COD, capacitó a los COD y repartió los formatos del plebiscito. Entre los formatos que se repartieron estuvieron los manuales, las constancias de registro de las mesas, las boletas, los registros de los participantes, los formatos de conteo de votos, las actas de resultados y distintos trípticos.

A su vez, los COD tuvieron que hacerse responsables de los enlaces telefónicos; éstos fueron capacitados por el Centro de Cómputo encargado a la Fundación Arturo Rosenblueth para que después de recoger los reportes de las mesas, los resultados fueran transmitidos a la Fundación para realizar el cómputo de los votos. El trabajo del Comité de Organización de la Consulta contó con el apoyo de las subdelegaciones de Participación Ciudadana y de los promotores

¹⁰⁵ José Agustín Ortiz Pinchetti. "Consulta ciudadana...". *Op.cit.*, p.4

de Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobierno del D.F. para colaborar con los COD en lo que respecta a mobiliario, papelería, alimentación y otros apoyos logísticos.¹⁰⁶

Al igual que con el plebiscito del 1993, los resultados de la votación serían dados a conocer por la Fundación Arturo Rosenblueth. Sin embargo, en esta ocasión los resultados no serían transmitidos en pantallas gigantes.

5.6 Comisión de Promoción y movilización

Esta comisión realizó una campaña permanente de promoción y movilización en diferentes ámbitos y espacios de la ciudad. Se encargó de que el tema de la reforma política apareciera en los medios de comunicación y presionó a favor de que se concretizara la misma, considerando a la consulta pública como el mecanismo ideal para consumarla. También creó condiciones y espacios para el reclutamiento e incorporación de 17,000 voluntarios para la organización de la consulta, e implementó un programa de educación cívica abierto a la ciudadanía para dar a conocer la importancia de la reforma política y su relación con la vida cotidiana de los habitantes de la Ciudad. La comisión de promoción y movilización se conjuntó con la comisión de difusión y comunicación, creándose el Comité de Promoción y Difusión.

5.7 Comisión de Difusión y Comunicación.

Diseñó, organizó y llevó a cabo la campaña de comunicación y difusión de los trabajos de la convocatoria. Dio a conocer las distintas posiciones que tenían los organizadores y participantes de la consulta y diseñó un plan de trabajo para hacer frente a los medios masivos de comunicación. También apoyó los trabajos de logística, promoción y movilización que realizaban las otras comisiones.

¹⁰⁶ *Ibídem*, p.3

La Comisión de Promoción y Movilización y la de Difusión y Comunicación trabajaron de manera coordinada para sacar adelante la consulta pública. La coordinación fue encabezada por José Antonio Crespo, quien realizó un amplio trabajo de difusión que inició el 15 de marzo en los medios radiofónicos. Según el reporte de la Coordinación de Promoción y Difusión, entre los medios que le dieron apertura al evento estuvieron el Grupo Radio Fórmula (con José Cárdenas y Eduardo Ruiz Healy), el Grupo Radio Centro (con el noticiero continuo Formato 21 y el Noticiero Vespertino de Enrique Quintana), y Radio 13 (con Carlos Ramos). A esta apertura se sumaron también, Javier Solorzano y Enrique Rocha.

En la televisión se abrieron espacios en abril y se utilizaron esos foros para debatir sobre la pertinencia del evento; también se dieron a conocer los temas que serían incluidos en el cuestionario. El programa Blanco y Negro de MVS Televisión fue un espacio oportuno para hacer del conocimiento público los objetivos de la consulta.¹⁰⁷ El canal 40 tuvo dos programas especiales sobre el tema, y en Televisa y Televisión Azteca también se abrieron espacios para dar información sobre el tema. Por otra parte, el periódico *El Universal* organizó un foro donde estuvieron presentes todas las fuerzas involucradas en la consulta; en el periódico *El Reforma*, distintos analistas opinaron sobre el tema en su sección denominada *Enfoque*. También el Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Iberoamericana organizó un debate en el que participaron Guadalupe Loaeza, José Antonio Crespo, José Agustín Ortiz Pinchetti y Gutiérrez Canet. En diversas escuelas privadas se difundió ampliamente la idea del plebiscito.

Los coordinadores de la consulta fueron entrevistados por Cristina Pacheco, Paco Huerta, Gutiérrez Vivo, entre otros. Se organizaron dos ruedas de prensa, una antes del plebiscito y la otra a las 10 de la noche del 16 de mayo.

¹⁰⁷ *Ibídem*, p.2

6. **Agenda de los trabajos para la convocatoria.**¹⁰⁸

La preparación, organización y realización de la consulta se llevó a cabo en seis meses, aunque a este tiempo hay que agregarle un mes más, que transcurrió desde el conteo de los votos hasta la entrega de los resultados al H. Congreso de la Unión. A continuación se presenta un cuadro donde aparecen las fechas de las actividades que se llevaron a cabo para consumir la consulta pública.

Cuadro No. 16
CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES PARA EL PLEBISCITO DE 1999

Fechas	Actividades
Del 30 de Noviembre al 14 de diciembre de 1998	1. Planeación estratégica de la consulta. 2. Convocatoria pública a la consulta. 3. Definición de invitados al Consejo. 4. Atribuciones del Consejo. 5. Integración de las Comisiones de trabajo. 6. Asignación de responsabilidades.
Del 12 de enero al 16 de febrero de 1999.	1. Reuniones con organizaciones civiles, representantes de partidos políticos, medios de comunicación, expertos, organizaciones sociales y otras personalidades.
Del 1 al 15 de febrero, 1999.	1. Posicionamiento político y consolidación del aparato administrativo, de organización y de las estructuras operativas.
22 de febrero de 1999.	1. Instalación del Consejo.
Febrero, marzo y abril.	1. Instalación de los Consejos delegaciones. 2. Despliegue del trabajo organizativo y construcción de la infraestructura, logística, materiales y campaña de comunicación.
Del 25 de marzo al 24 de abril de 1999.	1. Campaña publicitaria y de promoción.
20 de abril de 1999.	1. Convocatoria.
16 de mayo.	1. Consulta.

Fuente: Documento inédito del Comité Organizador del Plebiscito de 1999
Cuadro No. 16

¹⁰⁸ *Ibídem*, p.5

7.

El financiamiento de la consulta

Para financiar la consulta pública los organizadores crearon un fideicomiso que se integró con los recursos aportados por los miembros y simpatizantes, y se decidió contratar un despacho de abogados que se encargaría de registrar todos los gastos y los movimientos financieros. El fideicomiso debería recibir la donación del gobierno federal y del Distrito Federal, del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa, de otras fuentes gubernamentales, de fundaciones nacionales y de organismos particulares. El fiduciario fue el Banco Nacional de México y los fideicomitentes fueron los tres ex - secretarios técnicos de la reforma (González Graff, González Oropeza y Ortiz Pinchetti). Los fideicomisarios fueron los prestadores de servicios para la organización, difusión y realización de la consulta. La apertura de la cuenta de cheques de este fideicomiso se gestionó mediante dos de las tres firmas de los fideicomitentes iniciales. Se dispuso que en caso de quedar algunos remanentes de las aportaciones se devolverían proporcionalmente a los donantes que hubieran aportado más de 10,000 pesos.

El gobierno de la ciudad concurrió para financiar la consulta y aportó cuatro millones de pesos que de acuerdo con los propios organizadores del plebiscito, constituyó más del 90% del costo total del evento. El gobierno del D.F. apoyó al plebiscito por considerarlo una obligación, al promover un desarrollo político más amplio para el D.F. Según Rosario Robles, quien fungía como Secretaria de Gobierno, el presupuesto que el D.F. había asignado a este evento no se comparaba de ninguna forma al presupuesto que se le había asignado al reciente creado Instituto Electoral del D.F. (cincuenta millones de pesos) para la organización y realización de la consulta vecinal que se realizaría en julio, dos meses después de la realización del plebiscito.

Además del gobierno también colaboraron económicamente distintos empresarios, organizaciones y ciudadanos en general. De acuerdo con el informe presentado por los coordinadores del plebiscito el total de los gastos sumó la cantidad de 4,423,000 pesos.¹⁰⁹

8. Grupos de apoyo para el plebiscito de 1999

La organización, logística y realización de la consulta fue el resultado del trabajo voluntario de miles de ciudadanos y decenas de organizaciones que se comprometieron con la idea de que el plebiscito era el instrumento adecuado para promover una mayor reforma político - electoral para el D.F. De acuerdo con un documento entregado a la Asamblea de Representantes y a la Cámara de Diputados, se informó que hubo un total de 12 777 personas involucradas en el proceso.

Equipo Organizador (5 meses)	0007
Equipo de apoyo (3 meses)	0012
Consejo Consultivo (honorario)	0078
Centros Operativos (4 personas, 1 mes voluntarios)	0088
Voluntarios en las mesas de votación	9000
Enlaces telefónicos (5.5 hrs)	0280
Asistentes de supervisión y conteos de resultados	0032
Familias de apoyo a la Consulta en la Jornada	3000
Total de personas comprometidas:	12777

¹⁰⁹

El Total de aportaciones de la ciudadanía en dinero fueron de 2,703,533 pesos y el total de los gastos fue de 4,423,000 pesos. Hay otras cantidades sobre los gastos y aportaciones de la consulta que se hace en base a un estimado sobre el trabajo horas – hombre que no fue cobrado, pero que fue aportado por los simpatizantes de la consulta. La distribución de los gastos y aportaciones estimados de la consulta fue la siguiente: \$2,430,233 en aportación ciudadana en dinero cuantificando las horas de hombres voluntarios a 3 veces el salario mínimo; \$114,750 en valoración de las horas capacitación con el mismo criterio ; \$75,000 en Alquiler de 3 mil mesas y 9 mil sillas pagadas por los ciudadanos (\$10 la mesa y \$ 5 la silla); \$45,000 en Alimentos y bebidas durante la jornada, pagados por los ciudadanos (\$50 por 9 mil personas); \$20,000 en Transportación y distribución de materias realizadas por los ciudadanos; \$18,550 en llamadas telefónicas para el conteo pagadas por los ciudadanos (3 mil por 5 minutos de lectura de 10 preguntas por \$1.25); \$648,000 en honorarios del equipo profesional (5 meses del equipo organizador y 3 meses del equipo de apoyo); \$250,000 en gastos de oficina (5 meses); Volantes, papelería, materiales de apoyo \$1,675,000.00; y, \$1,850,000 en Publicidad y promoción (prensa y radio).

En cuanto horas que las 12,777 personas aportaron, se hizo la estimación de la siguiente manera:

Aportación ciudadana en tiempo	
Horas hombre voluntarias mesas de votación	182240
Horas hombre voluntarias de capacitación	9000
Horas hombre voluntarias conteo	1540
Total de aportación ciudadana en tiempo horas	196780

Aportaron dinero o trabajo para la realización del plebiscito una vasta red de ciudadanos de todas clases, grupos sociales y miembros de partidos políticos. Además de distintos miembros del gobierno de la capital, Cuauhtémoc Cárdenas, Jefe de Gobierno del D.F. apoyó decididamente al plebiscito. También se sumaron 75 líderes de opinión, universitarios, sindicalistas, organizaciones de grupos civiles e incluso sacerdotes, monjas y comunidades eclesiales de base, en donde resaltó el apoyo del cardenal Norberto Rivera .

El día de la jornada electoral los organizadores informaron que habían participado distintos dirigentes del Partido del Centro Democrático y más de 300 agrupaciones y organizaciones cívicas y políticas, entre las que estaban Alianza Cívica, Causa Democrática, Equipo Pueblo, Convergencia Democrática y Movimiento Ciudadano por la Democracia.

Ante las distintas críticas que recibió la consulta, Rosario Robles Berlanga sostuvo que era mezquino descalificarla sólo por el hecho de que fue apoyada por el gobierno de la ciudad. Para la Secretaria de Gobierno, la consulta no traería beneficios exclusivamente para el gobierno capitalino, sino para todos los habitantes del D.F. y debido a ella, nunca más la Cámara de Diputados podría "castigar a la ciudad en materia de recursos económicos por cuestiones de tipo político".¹¹⁰ De acuerdo con sus apreciaciones, serían graves las consecuencias de no llevarse a cabo la reforma política promovida por la consulta pues se gestarían problemas políticos muy agudos. Según ella, habría la posibilidad de que la ciudad se feudalizara porque todavía no se establecían las funciones y

atribuciones de los delegados que serían elegidos de forma directa en el 2000, ni tampoco estaban definidas sus relaciones con los diversos niveles del gobierno capitalino, lo que podría ocasionar que los delegados pudieran pasarse por alto la autoridad del gobierno central; por tal motivo, consideraba fundamental que se dieran las reformas para asegurar la estabilidad del proceso.

En los medios de comunicación masiva, sobre todo en la prensa, el apoyo que dio el gobierno del D.F. al plebiscito fue calificado como negativo por algunos partidos políticos como el PRI y el PVEM, los cuales afirmaron que había sido un evento de filiación perredista. Una de las causas por la que distintos analistas sostuvieron que hubo poca afluencia electoral el día del plebiscito fue la identificación de la consulta como un evento promovido por el gobierno capitalino.

El Instituto Electoral del D.F. también apoyó la realización de esta consulta pública. El diseño de la propaganda, en especial la que se pegó en las calles, dio la apariencia de que el evento era promovido directamente por este Instituto, lo que ocasionó que el ciudadano no pudiera identificar de manera plena quién organizaba la consulta. En realidad, el gobierno capitalino y el Instituto Electoral del D.F. fueron asociados en el plebiscito y en las elecciones vecinales como dos instancias que promovieron y coordinaron directamente su realización. Para el IEDF esta asociación se consideró negativa porque impidió que se presentara ante la sociedad como un organismo imparcial y autónomo.

Es interesante observar que dentro de la organización que se estableció para la organización, promoción y ejecución de la consulta faltó un comité de vigilancia que estuviera integrado por hombres y mujeres con prestigio para dar legalidad y transparencia a la consulta, y evitar que se le asociara con el PRD e incluso con el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas.

¹¹⁰ Berta Teresa Ramírez, "Mezquino, descalificar la consulta", en *La Jornada*, México, D.F. a 14 de mayo de 1999, s/p.

9. Los opositores del plebiscito

El PRI fue el mayor opositor al plebiscito, seguido muy de cerca por el PAN. En un documento del Centro de Investigación y Docencia Económica, el investigador Ignacio Marbán subrayó que aunque la mayoría de los partidos políticos hubieran estado a favor de una reforma política para el D.F., era muy difícil que la hubieran podido impulsar por sí mismos; no obstante, un solo partido (el PRI) podría haberla impedido por ser mayoría en el Senado. Para él, "mantener la situación actual de elección directa sin introducir elementos de fondo que definan con claridad la naturaleza jurídica de los órganos político - administrativos, así como su forma de integración, competencias, funcionamiento y tipo de relación con el gobierno central puede introducir condiciones más difíciles para la gobernabilidad de la ciudad y de sus demarcaciones."¹¹¹ La parte medular de este trabajo señalaba que lo importante era definir cuáles delegaciones serían divididas y los criterios de la división, y establecer si la reorganización territorial se concretaba antes o después de la elección del 2000 y la forma en que se instrumentaría esta decisión, ya que los artículos 109, 110 y 111 del Estatuto del Gobierno determinaban la creación de un comité que debía estudiar la viabilidad de la reorganización, así como los objetivos y criterios que debían considerarse, el costo financiero y el techo presupuestal para ese fin.

Para Marbán Laborde, el plebiscito debería ser el mecanismo que presionara para que los senadores, diputados federales y locales establecieran las bases de una verdadera reforma integral. Más allá del número de participantes, el éxito o el fracaso de la consulta dependería de que los capitalinos aceptaran la necesidad de una reforma política; sobre esta base es que podría presionarse a los partidos políticos para que incluyeran el tema en la agenda de discusión del Poder Legislativo.

¹¹¹ Ignacio Marbán, "Hoy, en busca del apoyo ciudadano a la reforma política integral para el D.F.", en *La Jornada*, México, D.F., 16 de mayo de 1999, p.5

10. El diseño del cuestionario

El cuestionario de la consulta pública se elaboró tomando en cuenta las 91 propuestas que presentó el grupo de intelectuales que estaban en la reforma electoral. Se elaboró con el trabajo colegiado e interdisciplinario de un grupo muy representativo de académicos, especialistas e intelectuales. El cuestionario buscó los puntos de convergencia de los distintos partidos políticos, pensando en una reforma integral que diera respuesta a las necesidades, retos y expectativas de los ciudadanos del D.F. A causa de que los convocantes consideraron que el debate sobre el establecimiento del estado 32 sólo polarizaba las posiciones de las fuerzas políticas o servía de pretexto para quienes se oponían a la realización de la reforma, en el diseño del cuestionario no se incorporó esta propuesta. Surgió la idea de que, más que el estado 32, lo que se necesitaba era un régimen político que pudiera garantizar que la ciudad contara con las prerrogativas, facultades y derechos de una entidad federativa. El gobierno capitalino debería tener mayores márgenes de autonomía y responsabilidad claramente definidos con respecto a los poderes federales, para lo cual se requería de un marco normativo y una administración pública con facultades y responsabilidades perfectamente acotadas entre el gobierno de la ciudad y los órganos de gobierno de las delegaciones.

De esta manera el cuestionario quedó así¹¹²:

Situación actual	A		Propuesta	B
1. El Distrito Federal se rige por la Constitución Federal y no tiene Constitución Propia.	A	Gobierno de la Ciudad	1. Que el Distrito Federal cuente con una Constitución propia.	B
2. El Gobierno del Distrito Federal no controla su endeudamiento, sino el Congreso Federal.	A		2. Que el gobierno del Distrito Federal controle su endeudamiento.	B
3. El Distrito Federal no está incluido en programas de combate a la pobreza.	A		3. Que el Distrito Federal esté incluido en programas de combate a la pobreza.	B
4. El senado puede remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	A		4. Que sea la Asamblea del Distrito Federal y no el Senado quien tenga la facultad de remover al Jefe de Gobierno del D.F.	B
5. La legislación que garantiza la igualdad jurídica de la mujer es insuficiente.	A		5. Que la legislación del D.F. establezca igualdad de valor, derechos y oportunidades de la mujer.	B
6. Los delegados serán electos directamente en el año 2000, pero no están definidas las responsabilidades ni los recursos que ejercerán.	A	Delegaciones	6. Que se defina con precisión las responsabilidades que ejercerán los Delegados electos.	B
7. No hay un órgano plural de representación partidista en cada Delegación que contrapesa el poder del Delegado.	A		7. Que se instaure un órgano plural de representación partidista en cada Delegación que contrapesa el poder del delegado.	B
8. Los órganos de control de los recursos del Gobierno capitalino están dentro del propio Gobierno del Distrito Federal.	A	Rendición de cuentas	8. Que la supervisión del uso de recursos del Gobierno capitalino esté en un órgano ciudadano externo al Gobierno del D.F.	B
9. El Presidente de la República nombra al Procurador de Justicia del Distrito Federal.	A		9. Que sea el Jefe de Gobierno quien nombre al Procurador de Justicia del Distrito Federal.	B
10. El Presidente de la República nombra al Jefe de la policía del Distrito Federal.	A		10. Que sea el Jefe de Gobierno quien nombre al Jefe de policía del Distrito Federal.	B

Al incorporar la esencia de las 91 propuestas de los intelectuales, el cuestionario se convirtió en un instrumento demasiado largo y esto ocasionó que algunos votantes lo consideraran muy complicado y abandonaran el intento de responderlo. Comparado con el cuestionario del plebiscito del 93, que sólo tuvo tres preguntas de carácter muy general, el de 1999 fue muy largo y complejo.

¹¹² Se agregó una pregunta más, donde se preguntaba qué hacer después del plebiscito: 11. ¿Desearía que el Congreso de la Unión considerara su opinión sobre la reforma política del Distrito Federal en la próxima sesión extraordinaria a celebrarse en junio?

11. El día de la jornada

El día de la jornada se instalaron tres mil mesas, aunque se tenían programadas 500 mesas más. Cada delegación política contó con un centro de operación en donde los representantes de organismos sociales, partidos políticos y vecinos vigilaron el desarrollo de la consulta y aclararon dudas a los ciudadanos.

Los coordinadores de la jornada Ignacio Marbán, José Agustín Pinchetti y Sergio Aguayo explicaron el 16 de mayo que las preguntas giraban en torno de tres bloques: la situación del gobierno capitalino, las delegaciones políticas y las formas de fiscalización del gobierno capitalino.

Ignacio Marbán -coordinador de la consulta- sostuvo que de acuerdo con parámetros internacionales, con 150 mil registros contabilizados se podía pedir a las instancias legislativas tomar en consideración los resultados de la consulta. También informó que se movilizaron 10 mil voluntarios que fungieron como funcionarios de casillas. Las mesas se instalaron en las plazas públicas, entradas del Metro y mercados, buscando siempre el lugar con mayor afluencia de personas "y que estuviera en la sombra".¹¹³

La afluencia fue escasa en comparación con la participación que tuvo el plebiscito de 1993; una de las causas fue la poca difusión y el desconocimiento sobre el objetivo de la jornada. Otra causa importante fue el gran número de preguntas del cuestionario, lo que produjo que algunos de los interesados en participar no lo hicieran; este problema se detectó hasta el día de la consulta. En cada mesa hubo 400 boletas, pero luego de tres horas de iniciada la consulta sólo habían logrado captar la votación de 20 personas en algunas de ellas. En las delegaciones Coyoacán, Iztapalapa y Gustavo A. Madero se registró la mayor

¹¹³ Juan Pérez de León Sala, "La Consulta sobre la reforma política tuvo escasa participación", en *La Crónica*, México, D.F. a 17 de mayo de 1999, s.p.

afluencia, mientras que en la Benito Juárez fue una de las menores. En las alamedas Central y del Sur, así como en la zona de restaurantes de Polanco, la participación fue proporcional a la afluencia de visitantes que acostumbraban acudir a esos sitios, en donde a las doce del día ya llevaban media dotación de boletas empleadas, mismas que se depositaban en urnas improvisadas, hechas por los propios voluntarios.

12. Los resultados del plebiscito

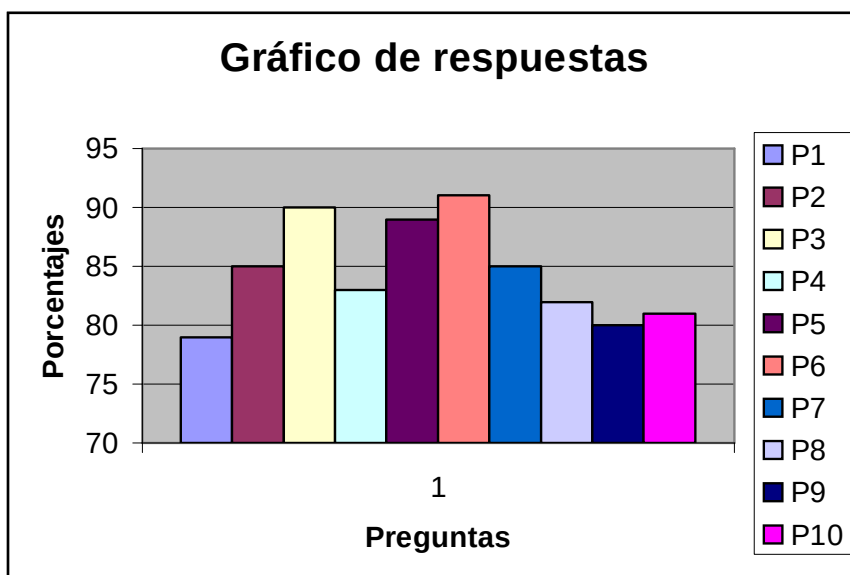
En opinión de los organizadores, el plebiscito provocó una gran movilización a favor de la Ciudad debido a la participación de los voluntarios y de las organizaciones, la atención y cobertura que le dieron los medios y los cerca de 169 mil ciudadanos que acudieron a las casillas a manifestar su opinión.

De los 169, 812 ciudadanos que participaron, el 79% se pronunció a favor de que el D.F. tuviera una constitución propia; el 85 para el gobierno del D.F. controlara su endeudamiento; el 90% para que la ciudad estuviera incluida en los programas de combate a la pobreza; el 83% para que la Asamblea Legislativa (no el Senado) tuviera la facultad de remover al jefe de gobierno del D.F.; 89% para que se estableciera la igualdad de valor, derechos y oportunidades de la mujer; el 91% para que se definieran con precisión las responsabilidades que ejercerían los delegados electos; 81% para que se instaurara un órgano plural de representación

partidista en cada delegación, que contrapesara con el poder del delegado electo; 82% para que se supervisara el uso de los recursos del gobierno capitalino por un órgano ciudadano externo al gobierno del D.F.; y, 80% para que el Jefe de Gobierno fuera quien nombrara al Procurador de justicia del D.F. y al Jefe de la policía local.

En la pregunta número 11, con la que se finalizó el cuestionario, el 92% de los ciudadanos se pronunció a favor de que el Congreso de la Unión considerara su

opinión sobre la reforma política del Distrito Federal en la siguiente sesión extraordinaria que se realizaría en junio de 1999.¹¹⁴



Los organizadores del plebiscito afirmaron que hubo un nivel de participación bastante bueno a pesar de haber recibido distintas críticas relativas a que el cuestionario había sido muy largo y complicado. Para ellos, por el contrario, los resultados demostraron que la ciudadanía estaba más preocupada y tenía una mayor conciencia de lo que los críticos le concedían, pues aun cuando el voto por las alternativas de reforma fue muy alto en todas las opciones, los resultados fueron diferenciados en cada pregunta. Consideraron que los votos habían sido razonados, y cada ciudadano expresó libremente su opinión. Además, resaltó el hecho de que había temas que preocupaban más a los ciudadanos.¹¹⁵

¹¹⁴ José Agustín Ortiz Pinchetti, "Consulta ...". *Op. Cit.*, p.8

¹¹⁵ *Loc. cit.*

Jaime González Graff y José Agustín Ortiz Pinchetti declararon que en la consulta habían participado 169 mil 812 ciudadanos, en donde el 80% se pronunció a favor de la Reforma Política para el D.F. y entregaron a los presidentes de las Comisiones del Distrito Federal y Gobernación de la Cámara de Diputados los resultados de dicha consulta. El diputado panista Santiago Creel aseguró que los resultados serían tomados en cuenta por los legisladores federales para dictaminar algunos puntos en cuatro iniciativas de ley referentes a reformas y ordenamientos secundarios para el Distrito Federal, que en ese momento eran discutidos en la Cámara de Diputados.¹¹⁶

Los resultados de la consulta fueron importantes para la reforma sobre la estructura de las delegaciones de la Ciudad. José Antonio Crespo afirmó que los resultados de la consulta podrían tener un impacto directo en la realización de la reforma política del D.F., pues el PRI había manifestado que estaba dispuesto a admitir algunos de los puntos tratados en la consulta. Sin embargo, por otra parte, tanto el PAN como el PRI desestimaron la consulta y sus resultados con el argumento de que en términos porcentuales sólo había asistido el 7% del total de ciudadanos empadronados que podían haber votado; este fue el argumento de mayor peso dentro del conjunto de críticas hechas a la consulta.¹¹⁷

En cambio, Cuauhtémoc Cárdenas consideró que la consulta ciudadana sobre la reforma política no necesitaba del aval de los partidos políticos porque había sido una consulta dirigida a los capitalinos y a su opinión sobre si el Distrito Federal debería tener o no plenos derechos constitucionales. El Jefe del Gobierno capitalino sostuvo que la intención de la Asamblea Legislativa era llevar a cabo la reforma, tomando como base la opinión de los capitalinos vertidos en la consulta ciudadana sobre la reforma política.¹¹⁸ Por su parte, los organizadores de la consulta sostuvieron que se debían considerar los resultados del plebiscito, en tanto que se consiguieron miles de votos que se lograron por el trabajo de

¹¹⁶ América Salinas, "Favoreció consulta a la reforma política del D.F.", en *El Universal*, México, D.F. a 2 de junio de 1999, s.p.

¹¹⁷ Emilio Pradilla Cobos, "Consulta ciudadana sobre la reforma política", en *La Jornada*, México, D.F. a 26 de mayo de 1999, p. 69

¹¹⁸ María de Lourdes Martínez González, "Cárdenas de pronuncia a favor de que el D.F. tenga una constitución propia", en *Crónica de Hoy*, México, D.F. a 17 de mayor de 1999, p.3

miles de voluntarios, con un mínimo de recursos y sin los grandes aparatos que operan en los procesos electorales. Sin embargo, la consulta no tuvo los resultados esperados; una explicación acerca de los motivos para que sucediera esto es que la ciudadanía asoció a los organizadores con el gobierno capitalino y hubo poca inversión y tiempo para darla a conocer con mayor amplitud.

No obstante la poca afluencia electoral, los resultados del plebiscito sí tuvieron una reacción inmediata: se creó un nuevo escenario que era propicio para que los partidos políticos regresaran a negociar sobre la reforma política. La dirección del PAN retrocedió en sus posiciones y volvió a plantearse la necesidad de cambiar la forma de gobierno en el D.F.; lamentablemente, tal como lo consideraron algunos de los organizadores de la consulta, los resultados obtenidos en la reforma electoral fueron detenidos por el dictamen que presentó el Senado; de este modo, los resultados de la consulta tuvieron un nulo impacto.

13. La reforma electoral

La reforma electoral para el D.F. promovida por el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas tuvo dos grandes obstáculos que frenaron su rápida conclusión, a pesar de tener un amplio respaldo social. Los dos grandes obstáculos fueron el binomio de oposición compuesto por el PRI y el PAN, y la cercanía con el proceso electoral del 2000.

Su aprobación se dio de manera apresurada porque era necesario determinar las reglas que normarían las funciones de los delegados que resultaran electos en el 2000. Otra causa fue que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales tanto los consejos que sustituirían a las delegaciones, como 35 artículos más del Código Electoral del Distrito Federal aprobado en diciembre de 1998. Precisamente fue el PRI quien interpuso ante el Tribunal el recurso de inconstitucionalidad en relación con 82 artículos del Código Electoral, que en conjunto representaban casi un tercio del total; de ellos, sólo se invalidaron 35 artículos. Con esta determinación se eliminó el sorteo para designar magistrados electos y el apoyo logístico a procesos internos de los partidos.

Así, la Asamblea Legislativa debería llevar a cabo las reformas necesarias para tener listo el Código Electoral noventa días antes del inicio del proceso electoral del año 2000; es decir, debería hacer las adecuaciones a más tardar en su periodo ordinario de sesiones, que iniciaba en septiembre y terminaba en diciembre de 1999. En la Cámara de Diputados, el PRI descartó que la reforma electoral pudiera ser aprobada en el período ordinario de sesiones en curso. Arturo Nuñez Jiménez, coordinador de la diputación federal del PRI, puso en duda el logro de avances importantes para terminar con la reforma electoral antes del 30 de junio. Por esta razón, el PRD acusó al PRI de obstaculizar la transformación política y llamó a los demás partidos minoritarios a crear un "bloqueo" para aprobar los cambios electorales.

Por su parte, el Comité Ejecutivo del PAN resolvió no llevar a cabo ninguna negociación bilateral para destrabar la reforma electoral en el Congreso y estableció que sólo accedería a una solución que tomara en consideración a todos los partidos políticos, incluido el PRI. Según Luis Felipe Bravo Mena, presidente nacional del PAN, el Comité Ejecutivo de ese partido decidió darle un impulso al tema de la reforma electoral buscando la gran convergencia de todos los partidos.¹¹⁹

De este modo, a pesar de que el PRD tenía mayoría en la Asamblea Legislativa, no podía aprobar de manera legítima la reforma electoral sin el PRI y el PAN, y mucho menos tenía la fuerza política necesaria para impactar en las decisiones del Congreso de la Unión. Por esta razón, lo primero que tuvo que hacer fue destrabar la persistencia del PRI y el PAN para negociar sobre el tema con el fin de que después fuera aprobado en el Senado de la República, sin duda lo más difícil de salvar. Afortunadamente para el PRD -que necesitaba del apoyo de alguno de los dos partidos más importantes para emprender la reforma electoral de manera negociada-, el PAN cambió de postura y comenzaron las negociaciones con este partido. La reforma política fue aprobada con limitantes porque el PAN insistió en no ir más lejos, seguido del PVEM. El PT estuvo ausente la mayor parte del tiempo y se marginó del debate. Aun con estas posiciones, el PRD consiguió que el PAN, PVEM y PT suscribieran los distintos acuerdos sobre la reforma política, y sólo el PRI no los firmó.¹²⁰

La reforma política en el Distrito Federal de 1999 se vio ensombrecida por el ambiente que ocasionó la próxima sucesión presidencial, a realizarse en julio del 2000. Tal como se había esperado, la reforma entró a la Cámara de Diputados y fue aprobada, pero no pasó lo mismo en el Senado y eso fue lo que decidió la forma de gobierno de la capital de la República. Desde que dio inicio al proceso de reformas electorales con vías a un cambio de gobierno en el Distrito Federal, el Congreso de la Unión se convirtió en la máxima autoridad para

¹¹⁹ Francisco Arroyo y Lucero Ramírez, "Descarta el PRI reforma electoral en este período, bloquea la transformación política, dice oposición", en *El Universal*, México, D.F. a 5 de junio de 1999, s.p.

¹²⁰ Alejandro Ordorica Saavedra, "Freno y arranque de la reforma política del D.F.", en *La Jornada*, México, D.F. a 20 de marzo de 1999, s.p.

decidir, por encima de la ALDF. En 1999, el dictamen del Senado, a pesar de la mayoría priista, modificó la forma política y administrativa sobre la cual se definirían las nuevas funciones y facultades que tendrían los delegados, y la nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno capitalino a partir del 2000.

Para la senadora perredista Rosa Albina Garavito Elías, las reformas electorales sobre el D.F. se circunscribieron exclusivamente al artículo 115, a pesar de que se presentó ante el Congreso de la Unión un paquete más amplio de reformas donde se apreciaba el interés de fortalecer las atribuciones y facultades de los ayuntamientos; según la opinión de la senadora, esto representaba un avance muy limitado para la vida municipal del Distrito Federal y postergaba la necesidad de fortalecer y democratizar al municipio en México.¹²¹ Al igual que ella, el Instituto de Desarrollo Municipal del PRD y la Asociación de Autoridades Locales de México sostuvieron que la reforma fue muy limitada, porque de lo que se trataba era que se aceptara legalmente al municipio como una forma de gobierno en la capital del país.

14. La elección vecinal de 1999

Todavía inconclusa, la reforma electoral del D.F. había incorporado a los comités vecinales como una nueva figura de participación y por ello, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana y el Código Electoral del D.F., se llevaron a cabo elecciones para constituirlos dos meses después del plebiscito de mayo de 1999. Al igual que los representantes vecinales, los comités pretendían vincular, dar a conocer y manifestar las necesidades de los habitantes del D.F. ante las autoridades correspondientes. La elección para integrar estos comités estuvo organizada por el recién creado Instituto Electoral del Distrito Federal, el cual tenía sustento jurídico en el Código Electoral aprobado en 1998 junto con la Ley de Participación ciudadana. En estas elecciones, al igual que en otras de este tipo en el D.F., hubo una deficiencia organizativa y logística que puede

¹²¹ Rosa Albina Garavito Elías, "Artículo 115: reforma mínima", en *El Universal*, México, D.F. a 30 de junio de 1999, s.p.

atribuirse a la inexperiencia del IEDF como instancia electoral imparcial y autónoma.

Dentro de la normatividad para la creación de estos comités se establecía que los partidos políticos y los funcionarios de gobierno no podrían participar.¹²² Esta fue una diferencia importante en relación con las anteriores elecciones vecinales, además de que también fue diferente la asignación del presupuesto, que ahora ya fue otorgado por el gobierno del D.F.

Ante este panorama, no había mayores expectativas por el resultado de estas elecciones, lo que es patente en que distintos analistas y encuestas públicas predecían que la participación de los capitalinos sería mínima y se esperaba un abstencionismo de entre 70 y 80%. En las etapas preparatorias del proceso se dieron diversas irregularidades y una de ellas giró alrededor de Asamblea Legislativa porque diversos medios de comunicación publicaron que algunas planillas sacaron su propaganda de las fotocopadoras de la Asamblea. Además, se dio a conocer que la emisión de actas se hizo en un tipo de papel que podía falsificarse fácilmente y eso ponía en tela de duda la confianza y transparencia del proceso.

De acuerdo con los resultados dados a conocer el 10 de julio por el Instituto Electoral del D.F., participaron en las elecciones vecinales 572 mil 432 capitalinos. De éstos, fueron 512 mil 346 votos efectivos, se anularon 57 mil 623, y 2 mil 463 fueron en blanco. Se logró la instalación del 96.14% de las mesas instaladas que se tenían programadas para el día de la jornada. El abstencionismo fue de más del 90%, pues de 6 millones de personas que estaban inscritos en el padrón electoral sólo 572 mil personas se presentaron a sufragar.¹²³

La crítica más severa que recibieron estas elecciones fue el elevado abstencionismo, cuyas motivaciones se explican por la desconfianza acerca de que estos comités fueran utilizados para fines partidistas, el desconocimiento de los participantes de las planillas y, dado que las elecciones se realizaron un día

¹²² “Ley de Participación Ciudadana ...”. *Op. Cit.*, p. 47-48.

en que diversas religiones tienen prohibidas actividades, también por impedimentos debidos a cuestiones religiosas. Estos resultados llevaron a que distintos partidos políticos cuestionaran el funcionamiento del IEDF por su novatez y desorganización.

Aunque no podría darse una comparación puntual entre la consulta pública de 1999 y las elecciones vecinales porque se trata de dos procesos completamente diferentes, sí podemos decir que el llamado para que la gente participara en la consulta tuvo mayor éxito que en las elecciones vecinales, donde se invirtió mayor tiempo, dinero y espacios de difusión. En cuanto a la experiencia del plebiscito de 1999 respecto de la consulta de primavera de 1993, los resultados fueron diferentes porque aquélla tuvo menos poder de convocatoria y no impactó de manera directa en los resultados de la reforma electoral para el D.F.; sin embargo ambas se constituyeron en instrumentos de presión para obligar a los partidos a regresar a las mesas de negociación. El plebiscito de 1999 fue valioso en tanto que logró dar a conocer a la opinión pública la existencia de una cantidad importante de opciones para gobernar el D.F., opciones que se expresaron primero con las 91 propuestas y posteriormente con un cuestionario que presentaba con lujo de detalle distintas opciones para los capitalinos.

¹²³ Gabriela Romero Sánchez, “Hubo poca difusión del evento, lamenta Javier Santiago Castillo. Aún falta una cultura de elecciones vecinales”, en *La Jornada*, México, D.F. 10 de julio de 1999, p. 1

Conclusiones

El concepto de democracia constituye el pilar básico para entender el significado teórico del plebiscito y el referéndum, pero su evolución histórica es complicada porque en el mundo antiguo existía una práctica democrática muy distinta a la actual. Debido a ello, sólo puede entenderse la evolución del concepto de democracia a partir de las grandes tradiciones del pensamiento político que se desarrollaron secuencialmente en períodos históricos concretos.

La discusión en la filosofía clásica se centró en las diferencias que existían entre la monarquía como gobierno de uno solo, la aristocracia como gobierno de pocos y la democracia como el gobierno de muchos. Y a pesar de que el pensamiento clásico no consideró la democracia como una buena forma de gobierno, fue el modelo que se desarrolló en Atenas. En esta ciudad, la Asamblea formada por todos los ciudadanos era la instancia más importante en la toma de decisiones; había un sistema de elección y de rotación que posibilitaba que todos aquellos que eran considerados como ciudadanos pudieran participar.

La filosofía clásica entendía a la democracia de manera distinta a como la entendemos hoy en día debido a que la franja de los que se consideraban ciudadanos era muy pequeña. Entre muchas otras razones por las cuales las democracias antiguas no pueden enseñarnos nada sobre la construcción y dirección de un Estado democrático, radica en que éste no comprende una pequeña ciudad, sino por el contrario es la muy compleja organización política de una sociedad de masas.

En el tránsito de la filosofía política clásica a la medieval, las palabras pueblo y ciudadanía se convierten en conceptos fundamentales; la ciudadanía tuvo su origen en la *polis* o ciudad-Estado, y se definía como el derecho a participar en la toma de decisiones del gobierno que se daba de manera hereditaria. En cuanto al concepto de pueblo, está muy ligado al Estado romano que incluyó amplios y plenos derechos civiles.

La filosofía medieval se convirtió en un paso intermedio entre la concepción de la democracia directa y la concepción de la democracia representativa; en ese paso, la palabra *democracia* desapareció por cerca de 2,000 años y fue confundida con la *res pública*, término que expresa la idea de algo que pertenece a todo el mundo o de asuntos que conciernen a todos. Es también en esa etapa que se origina la confusión entre el *demos* y el pueblo a causa de que el *demos* significó para la sociedad ateniense la mayoría, la multitud, y su traducción al latín como *populus* creó mayor ambigüedad. La doctrina de la “soberanía popular” incorporada a nuestro concepto de democracia no es griega, y se entiende erróneamente siempre que la hacemos derivar directamente de *demos*.

De acuerdo con Giovanni Sartori, el concepto de pueblo puede tener varias interpretaciones y puede significar literalmente todos los miembros de la sociedad, un gran número indeterminado, la clase baja, una totalidad orgánica como entidad indivisible y, finalmente, puede ser la mitad más uno, expresión del principio de mayoría absoluta. En función de estas interpretaciones, el concepto de pueblo no puede equipararse con el de ciudadanía dado que podría excluir a muchos sectores de la población y no sirve para explicar el funcionamiento de la democracia actual.

La democracia moderna no es directa sino representativa y en ella los ciudadanos son muy importantes, pero el protagonismo central recae en los partidos políticos porque ellos se encargan de que funcionen los gobiernos democráticos. En la democracia representativa, los ciudadanos tienen la posibilidad de agruparse en partidos políticos y a éstos corresponde formar los cuadros políticos para que se presenten como candidatos en las elecciones; una vez elegidos por la mayoría ciudadana, los partidos se convierten en gobernantes. Y aunque teóricamente la ciudadanía sigue vinculada con los partidos después de las elecciones vigilando la acción gubernamental, en la práctica hay una evidente separación entre partidos y ciudadanos donde se manifiesta una disminución real del poder de éstos.

Paradójicamente, sin embargo, el concepto de ciudadanía se ha ampliado con nuevas formas de participación política que no se limitan exclusivamente a elegir y autorizar gobiernos mediante el voto, sino que van vinculadas a otras que buscan la resolución de demandas específicas y concretas; en ese sentido, la ciudadanía es tan heterogénea hoy en día, como también lo es la composición del pueblo, conceptos que volvieron a tener el mismo significado. La constante lucha por ampliar las dimensiones de la ciudadanía va creando identidades políticas surgidas de una variedad de movimientos sociales que incluyen actores específicos: mujeres, trabajadores, grupos étnicos, homosexuales, ecologistas, etc.

De esta manera, con la ampliación del concepto de ciudadanía están en juego el papel preponderante y las funciones asignadas a los partidos políticos por la democracia representativa; para los partidos políticos es una necesidad la creación de nuevos mecanismos que incorporen las demandas y acciones de los ciudadanos asociados colectivamente, y ya no sólo de forma individual. En las sociedades modernas, hay un nuevo significado de la democracia que incluye tanto la representación como la participación ciudadana; partidos y ciudadanos comparten así el mismo protagonismo.

A pesar de la evolución del concepto de democracia, el plebiscito y el referéndum han sobrevivido como formas de participación directas y son los mecanismos mediante los cuales la democracia representativa se apega al ideal de la democracia directa; es decir, es la apertura que brinda el sistema representativo para la democracia directa.

A pesar de que generalmente son utilizados como sinónimos, en su origen el plebiscito y el referéndum se concibieron como dos procesos distintos. En su concepción gramatical, el plebiscito se define como la asamblea que conforman los ciudadanos de un territorio determinado para decidir sobre las características jurídicas, políticas y administrativas de su forma de gobierno, y también para elegir a sus autoridades. Por su parte, el referéndum es un procedimiento de participación política directa de la ciudadanía que se utiliza con mayor frecuencia y se define como el acto mediante el cual una iniciativa de ley se pone a

consideración de los votantes para que emitan su opinión al respecto; al extender esta posibilidad a todos los ciudadanos, el referéndum restringe la exclusividad del poder legislativo en la revisión y elaboración de las leyes.

El referéndum no tiene el mismo impacto político del plebiscito ya que éste, simultáneamente y con una sola ejecución, tiene la facultad de cambiar totalmente la forma de gobierno de una sociedad. En cambio, para lograr este objetivo, el referéndum tendría que llevarse a cabo en varias ocasiones y de manera planificada.

A lo largo del siglo XX algunos países utilizaron consultas públicas propias de la democracia directa. Así, el uso del referéndum o el plebiscito podemos ubicarlo en los cinco continentes del mundo, en países con desarrollo precario del capitalismo y aun en aquellos con gobiernos no democráticos; no obstante, han sido mayormente practicados en las sociedades democráticas de masas donde un alto número de ciudadanos han propuesto alternativas para modificar las formas de gobierno, cuando anteriormente sólo eran materia exclusiva de juristas o políticos.

Suiza y los Estados Unidos son los países que han logrado combinar con más éxito la representación y la participación política directa, pero en otros el referéndum se hace sólo a nivel local mientras que el plebiscito es más frecuente a nivel nacional. En la revisión de los casos internacionales se puede observar que las diferencias religiosas, étnicas, políticas y culturales no han sido factores determinantes para limitar la ejecución de consultas públicas. En Suiza, por ejemplo, el referéndum y el plebiscito son practicados intensamente a pesar de que ese país tiene una gran diversidad cultural y lo mismo pasa con España.

Una cuestión sumamente interesante es que, a pesar de que en teoría son formas de democracia directa –que valorativamente podrían suponer una reivindicación del papel de la ciudadanía-, estas consultas públicas no han requerido un tipo determinado de gobierno para realizarse. El referéndum se ha utilizado más en los sistemas que son democráticos o que tienen una verdadera pretensión de serlo, en tanto que el plebiscito ha sido más frecuente en aquellos

países con gobiernos de tipo totalitario o dictatorial; esta es la razón por la cual actualmente existe una mejor aceptación del referéndum que del plebiscito.

Muchos políticos han utilizado el plebiscito de manera tendenciosa para legitimar su autoridad, aunque se les haya revertido ese propósito; Chile es el ejemplo perfecto de estas dos situaciones al fin de la dictadura de Augusto Pinochet. En menor medida el referéndum también ha sido utilizado para legitimar formas de gobierno dictatorial; un ejemplo de ello se dio en la dictadura del general Francisco Franco en España al aprobarse la Ley del Referéndum nacional con el pretexto de aparentar una posible democratización del régimen ante un contexto internacional adverso a los sistemas totalitarios.

No obstante, el ejercicio de consultas directas en formas no democráticas de gobierno se ve afectado pues disminuye la participación ciudadana por el temor o el resentimiento. La fuerza militar puede someter a una población y hacerla participar en consultas que en los hechos pueden ser *antidemocráticas*; pero cuando se abren espacios de libertad por mínimos que sean y se reconstituyen las fuerzas oponentes, la población puede estar en capacidad de quitarse el yugo de un gobierno que se mantiene por la fuerza. Bajo este escenario se restablece el sentido democrático de los instrumentos de participación directa en sistemas antidemocráticos.

En algunas sociedades se ha usado a las consultas públicas como un instrumento para apresurar la consumación de la democracia. Por ejemplo, en España después de la dictadura de Franco y con el establecimiento de un modelo de gobierno democrático, se utilizó el referéndum como instrumento para legitimar la transición política ante la comunidad internacional.

Una de las conclusiones de esta investigación es que en sociedades donde la democracia representativa se encuentra más consolidada y en las cuales hay un mayor desarrollo económico, las consultas públicas se llevan a cabo de manera frecuente. Pero en este tipo de sociedades las consultas públicas son promovidas por los grupos con gran poderío económico que hacen valer sus intereses por encima de otros grupos sociales con menor poderío económico; en este sentido, los mecanismos de la democracia directa, al igual

que los de la democracia representativa, reflejan la desigualdad social y pueden reproducirla.

Las consultas públicas tienen un elevado costo económico e implican el desgaste para quienes las promueven por las tareas de convencimiento social que involucran. La capacidad económica, jurídica y cultural ha limitado de manera importante la utilización frecuente de las consultas públicas, pero a pesar de eso los países menos desarrollados también han utilizado el referéndum y el plebiscito, aunque en menor medida.

Los países más desarrollados han sido los que han concentrado un mayor avance en el desarrollo tecnológico, computacional y de las comunicaciones, por lo que disponen de insumos adecuados para construir la llamada “asamblea cibernética” que ha sido ideada para sustituir a la asamblea de tipo griego. Esto contrasta con las escasas posibilidades de los países con menos recursos que no pueden adquirir los sistemas modernos de comunicación y adaptarlos a los procesos de la democracia directa.

En el caso de la ciudad de México, a pesar de ser catalogada como una ciudad global con grandes avances computacionales, tecnológicos y de comunicación, no había podido impulsarse la realización de consultas públicas porque políticamente era un caso excepcional en nuestro país a causa de la ausencia del sistema municipal en su forma de gobierno, en contraste con el adoptado por los otros estados de la Federación. Aunque durante el siglo XIX gozaron del derecho de elegir a sus autoridades, los capitalino no pudieron hacerlo a partir de 1928; ese año se estableció el sistema departamental, cuya característica básica fue la supresión de los derechos de representación local, la designación de las autoridades por parte del presidente de la República y el cambio hacia una representación de tipo vecinal. Esta forma de representación política en el D.F. funcionó hasta 1988.

Desde finales de los 70's y principios de los ochenta comenzó una transformación política importante en el Distrito Federal pues algunas organizaciones independientes del movimiento urbano popular lograron modificar los esquemas de participación al poder negociar con el gobierno fuera de las vías

de la representación vecinal, pues era evidente la falta de interés de los capitalinos por incorporarse a ésta. La primera coronación de esta lucha se dio con la institución de la Asamblea de Representantes del D.F. (ARDF) en 1986.

A partir de entonces, paulatinamente se devolvieron a los capitalinos sus derechos de representación local, a la par que la dependencia del presidente y del Congreso de la Unión siguió prevaleciendo en temas fundamentales para la vida de la ciudad, y de que los ineficientes mecanismos de participación vecinales continuaron funcionando.

La ARDF llenó un hueco imprescindible en la vida política capitalina. Su creación marcó el inicio de una nueva forma de gobierno en la capital del país debido a que por primera vez en sesenta años los capitalinos pudieron elegir a sus representantes locales.

En 1988, los resultados de las elecciones a nivel local y nacional evidenciaron que en el D.F. había una preferencia por los partidos de oposición y, en medio del cuestionamiento sobre su propia elección, el presidente Carlos Salinas de Gortari inició una nueva etapa de reformas electorales que repercutieron directamente en la capital. El Consejo Consultivo desapareció después del plebiscito ciudadano de 1993 y fue sustituido por los consejos delegacionales que se suponía debían ser instancias de representación desvinculadas de los partidos políticos y serían elegidos en 1996; sin embargo, los resultados de las elecciones de esos consejos evidenciaron nuevamente un desprecio por estas formas de representación por parte de los capitalinos. Es por ello también que durante muchos años, la participación de los habitantes del D.F. se dio preponderantemente en los procesos federales, en los cuales siempre ha destacado su importancia política y electoral para los partidos de oposición.

Con Ernesto Zedillo y a pesar de los evidentes desacuerdos entre los partidos políticos, en 1996 nuevamente se reformó la ley político-electoral y también tuvo implicaciones directas para el D.F.; esta reforma inauguró una nueva etapa para la vida política de la ciudad pues creó la figura del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que sería elegido de manera directa a partir de 1997 y estableció la elección de jefes delegacionales para el año 2000.

En la ciudad de México se reflejó con nitidez el desgaste paulatino del sistema político donde dominaba el PRI. El carácter antipriista del electorado capitalino fue contundente en 1988 cuando el PRI perdió en el D.F. la Presidencia de la República y las dos senadurías ante el Frente Democrático Nacional. No obstante, el PRI no fue derrotado localmente entonces porque el FDN no presentó candidaturas comunes.

Durante el gobierno de Carlos Salinas, el PRI logró recuperarse electoralmente y venció con facilidad a los partidos que se agruparon en 1988 en torno al FDN, y que desde 1989 formaron el PRD. La composición de la Asamblea demostró el declive electoral del PRI en la década de los noventa, mientras que el PRD y el PAN ascendieron poco a poco hasta el triunfo perredista en las elecciones de Jefe Gobierno en 1997 y en el 2000, y la victoria de Vicente Fox como candidato del PAN ese mismo año. En todas estas elecciones, el PRI no pudo revertir el rechazo ciudadano y quedó en tercer lugar, evidenciando su crisis en la capital del país.

El D.F. tiene una serie de facetas y elementos que lo distinguen de entre los demás estados de la República Mexicana y que lo perfilan como una ciudad global. Le dan este sello no tanto su población o su distribución geográfica, sino el tipo de actividades que actualmente se realizan en ella, especialmente en cinco delegaciones (Álvaro Obregón, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Coyoacán). Aquí han crecido los servicios financieros, inmobiliarios, jurídicos y de comunicación, que constituyen un centro de acción y de trabajo entre la comunidad internacional que se reconoce como global. De esta forma, la ciudad de México se define como ciudad global no por sus fronteras administrativas o políticas, sino por su carácter de nodo de las interacciones globales.

Debido a su infraestructura urbana, las actividades predominantes de la población capitalina tienen que ver con el comercio, la distribución, los servicios y las finanzas, es decir con el sector terciario. En la medida en que creció el sector terciario, disminuyeron el sector secundario y sobre todo el sector primario, proceso económico que desembocó en la desindustrialización paulatina de la ciudad de México; así se generó la sustitución de las actividades productivas por

las bancarias y financieras. El cierre de muchas plantas industriales conllevó al despido de un gran número de empleados, por lo cual se empezaron a incrementar las actividades comerciales en la vía pública y muchos trabajadores pasaron al sector informal de la economía. Durante los últimos años, las sucesivas crisis económicas minaron el poder adquisitivo de amplios sectores de la población y esto generó una más acusada polarización social y segregación urbana.

A pesar que la ciudad concentra grandes inversiones en infraestructura, la cuarta parte de su población vive aún sin los servicios adecuados y cerca de la mitad se encuentra en situación de pobreza; también hay grandes problemas de vivienda y no existe una regulación eficaz del sistema inquilinario, sin contar con el hecho de que muchas viviendas son subutilizadas en algunas zonas de la ciudad. Además de los problemas de supervivencia, los capitalinos enfrentan los que ocasiona la concentración poblacional como la falta de agua, la basura, el tráfico, la contaminación atmosférica, la inseguridad pública, etc.

Sin embargo, la ciudad de México es privilegiada desde otro punto de vista ya que hay una concentración importante de instalaciones educativas. La cobertura educativa es amplia y el grado de analfabetismo es bajo, aunque en este aspecto, como en muchos otros, existe gran diferenciación de acuerdo con las zonas geográficas del D.F. Por lo que respecta a la educación en los niveles medio y superior, la ciudad cuenta con enormes ventajas pues tiene la más grande concentración de planteles y *campus* educativos.

El Distrito Federal sigue siendo el centro político, económico, social y cultural más importante de todo el país; su riqueza cultural viene desde sus orígenes y se ha reforzado con el paso del tiempo. Es la entidad más comunicada del país y aquí se concentra el mayor número de periódicos de circulación nacional, de oficinas telegráficas y postales. Además tiene un número importante de líneas telefónicas que se utilizan para acceder a los espacios cibernéticos como el internet o el correo electrónico. Estos medios se han convertido en una herramienta vital para el conocimiento de la política, pero no todos los ciudadanos

pueden acceder a esta información porque esto se relaciona con su capacidad económica.

Por otra parte, el D.F. continúa siendo el espacio más utilizado en el país para la exhibición de demandas sociales, políticas o económicas de diversos grupos sociales de dentro y de fuera de la ciudad, razón por la cual son muy frecuentes las manifestaciones, marchas y plantones. Aquí se encuentra la residencia de los partidos políticos nacionales y de las principales organizaciones no gubernamentales que se han constituido como una alternativa para la solución de demandas sociales, fuera de los partidos políticos o el gobierno.

Los plebiscitos de 1993 y de 1999 tuvieron como marco de referencia todas las características anteriormente señaladas. Así, aunque organizado en un tiempo muy corto, el llamado “plebiscito de primavera” que se realizó en 21 de abril de 1993 involucró a un número importante de grupos sociales y personalidades políticas, y se convirtió en un instrumento de presión para sacar adelante la reforma política de ese año.

En 1991 Carlos Salinas de Gortari convocó a la realización de una amplia reforma electoral nacional, donde el D.F. quedó incluido; bajo ese panorama Manuel Camacho Solís, el regente de la ciudad, convocó a la participación de la ARDF y las direcciones de los partidos políticos. A lo largo de un año, las discusiones sobre la reforma del D.F. abordaron sólo las temáticas generales y por ello distintas fuerzas políticas presionaron al regente para que concretara sus términos. Entre abril en que se presentó la propuesta gubernamental hasta octubre en que se iniciaron las audiencias públicas para la reforma, durante todo el año de 1992 no hubo un avance real por lo que el PRD decidió salirse de la mesa de concertación.

Debido al empantanamiento en las discusiones, nueve asambleístas pertenecientes a todos los partidos políticos representados en la Asamblea convocaron a la realización de un plebiscito para marzo de 1993, con el objetivo de conocer la opinión de la ciudadanía sobre las alternativas de la reforma política del D.F. y la pretensión de que ayudara a restablecer los derechos ciudadanos de los capitalinos.

Desde el momento en que se presentó la convocatoria empezaron a adherirse distintos grupos sociales, lo que convirtió al plebiscito en una experiencia de vital importancia que mostró las posibilidades de los ciudadanos para organizarse en temas de tipo político. También desde el principio y debido a que esta figura no se encontraba reglamentada en la legislación, los organizadores supieron que no existían mecanismos legales que obligaran al gobierno a tomar en consideración los resultados de la consulta; su fuerza siempre se apreció como política y moral, y no jurídica.

El plebiscito de primavera fue promovido por grandes personalidades del mundo académico, político, religioso y artístico quienes en muchos casos no compartían otros intereses, pero hicieron a un lado sus diferencias para lograr este objetivo. Por lo que respecta a la regencia capitalina, su oposición al plebiscito fue evidente ya que puso obstáculos para su difusión y propaganda aunque al principio sostuvo que sería respetuoso de su organización y promoción. De igual manera, algunos miembros del Consejo Consultivo de la Ciudad exhortaron a los vecinos de distintas colonias para que no se sumaran a la promoción del sí; además, diversos organismos oficiales sugirieron a las estaciones de radio que bajaran la cobertura del tema. También el PRI en el D.F. se opuso seriamente al plebiscito, e incluso hostilizó a los dos asambleístas de ese partido que promovieron el plebiscito; no obstante, muchos de sus miembros estuvieron a favor de la consulta a título personal.

La oposición al plebiscito por parte del gobierno y el PRI llevó a que la fracción perredista en el Congreso de la Unión intentara incorporar esta figura en las leyes; a pesar de que no se aprobó, esta iniciativa sirvió para presionar al regente en el sentido de que los resultados de la consulta pudieran ser tomados en cuenta en la reforma política.

Las semanas anteriores a su realización, los simpatizantes del plebiscito entraron de lleno en la organización de la consulta e instalaron mesas de reclutamiento con la finalidad de capacitar a los integrantes de las casillas de votación. El 4 de marzo se creó el Comité de Observación del Plebiscito integrado

por un grupo de más de cincuenta personas de reconocido prestigio que debería calificar, vigilar, y darle transparencia y legitimidad.

Una de las principales enseñanzas del plebiscito de 1993 fue que el alto costo que acarrea una consulta de este tipo es difícilmente sostenible sin la colaboración gubernamental. Los assembleístas convocantes se enfrentaron a este problema y su preocupación más importante fue reunir suficiente dinero para el evento, ya que había grandes gastos en la impresión de las boletas, la elaboración de las urnas y las casillas, y el pago para la publicidad en radio y prensa. Puesto que habían recaudado sólo un poco más del 50% del dinero que se necesitaría, se implementaron una serie de medidas para recaudar ayuda en especie; en este sentido, fue fundamental el apoyo de la Fundación Rosenblueth para el cómputo de las boletas y la colaboración de empresa Imprexoa Comercial, que donó una importante cantidad de papelería. También se hizo una colecta el día de la jornada, pero de todas maneras los organizadores quedaron con una deuda pendiente por cerca de cuatrocientos mil pesos. Sin embargo, hay que señalar que las barreras económicas o técnicas no lograron detener la ejecución del plebiscito.

Muy cerca de la fecha de su realización, el gobierno capitalino afirmó que no se oponía al plebiscito y promovió un comité de enlace con los organizadores, y también solicitó el cambio en el orden de las preguntas del cuestionario y que las Juntas de Vecinos se incorporaran en las tareas de observación. Aunque parcialmente, con estas medidas el gobierno capitalino intentó sumarse a este ejercicio cívico; a cambio, los organizadores lograron que el gobierno capitalino permitiera la instalación de publicidad y de las casillas en espacios públicos, que se contara con un notario público para dar fe y certificar las boletas y, adicionalmente, que aportara dinero para apoyar las campañas publicitarias y otorgara apoyos logísticos a la Fundación Rosenblueth. Esta negociación irritó a los participantes del plebiscito del PARM y el PRD, y este último planteó la necesidad de vigilar a los observadores gubernamentales.

La participación de los partidos políticos fue fundamental para la realización de este plebiscito, pero sin duda el PRD fue el más activo en su

promoción y enfrentó por ello la oposición del gobierno y la acusación del PRI acerca de su pretendido propósito de diseñarlo, controlarlo y utilizarlo, a pesar de que todos los asambleístas convocantes decidieron no participar en ciertas fases o comités de la consulta pública para evitar que el evento se calificara como un ejercicio de tipo partidario. En cuanto al PAN, cambió su inicial posición contraria al plebiscito cuando constató la gran cantidad de grupos sociales que habían reconocido en este evento una posibilidad para incidir en el cambio de la forma de gobierno del D.F. El 31 de enero el PAN públicamente determinó dejar en libertad a sus militantes para que en lo personal decidieran su posición y a partir de ese momento, algunos grupos panistas realizaron una serie de actividades en defensa del plebiscito. Y aunque otros partidos apoyaron la realización del plebiscito aun sin estar representados en la ARDF como el Partido del Trabajo, otros como el PPS estuvieron en contra desde el principio con el argumento de que se atentaba directamente contra los partidos políticos si se dejaba a la ciudadanía el encargo de iniciar este tipo de reformas legislativas.

La preocupación del PPS era legítima porque el plebiscito demostró la capacidad de participación ciudadana directa, que rebasó la representación de los partidos políticos debido a que la presencia de éstos se diluyó entre la participación política individual. Si sólo se considerara desde esa perspectiva, podría afirmarse que en este caso la consulta pública actuó en sentido negativo contra los partidos políticos. Pero es claro que por sus convocantes, objetivos, actividades y participantes, el Plebiscito de Primavera en 1993 no se trató de un enfrentamiento de ciudadanos contra los partidos, sino de un ejercicio cívico y político que involucró a los sectores más sensibles de ambos.

La cultura política diferenciada y heterogénea de los capitalinos fue evidente en la realización del plebiscito de 1993. Participaron más los ciudadanos pertenecientes a los estratos medios y altos, mientras que los sectores populares se abstuvieron notablemente. En las delegaciones más pobres como Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta la participación fue muy baja; y aunque para ello seguramente contó tanto la falta de información y el hecho de que esas casillas fueran objeto de una exagerada vigilancia por parte policías y miembros del

Consejo Consultivo de la Ciudad de México, lo cierto es que este ejercicio cívico involucró principalmente a los ciudadanos con mejor situación socioeconómica.

La tendencia de la votación demostró que ésta fue más alta en aquellas zonas donde hay mayor concentración de las actividades que son característica del mundo globalizado. En aquellas zonas donde hay más pobreza, el ejercicio tuvo muy poca penetración. Además, hay que señalar que de acuerdo con los resultados del plebiscito, asistieron a las urnas 318 mil 847 ciudadanos, lo que representaba alrededor del 5% de los ciudadanos que potencialmente podían votar en el D.F. Por esta razón, se debe decir que la participación en el evento se centró de manera preferencial en aquellos sectores de la población que ven en estos ejercicios una posibilidad para abrir los espacios democráticos y con mejor situación económica. Es decir, se comprobó que el impacto económico de la globalización, también afecta negativamente los escenarios políticos, debido a que la mayoría de los ciudadanos conciben la participación política como vía para resolver sus problemas de sobrevivencia económica y esta participación se ciñe de manera exclusiva en los mecanismos de representación. A la mayoría de los ciudadanos les interesa más elegir a sus autoridades porque a partir de allí pueden buscar la solución de sus demandas.

No obstante, el plebiscito de 1993 demostró que algunos sectores de la población están capacitados para tomar parte en las decisiones legislativas que requiere la capital debido a su formación política, cultural y su estatus económico.

Aunque el número de participantes no alcanzó las expectativas de quienes convocaron y organizaron el plebiscito, bien puede afirmarse el éxito de este primer ejercicio cívico por muchas razones: la población pudo percatarse de que los resultados de una votación podían conocerse pocas horas después con información precisa, que podían erradicarse actitudes ilegales o fraudulentas, y que la movilización ciudadana hacía posible la implementación de un instrumento de democracia directa inédito en el país; además, puede decirse que el plebiscito de primavera fue un hito en la vida política del Distrito Federal.

Una de las contribuciones más importantes de este plebiscito es que tuvo una aportación importante para una mayor apertura de la democracia en el Distrito Federal. Sus resultados lograron presionar tanto al gobierno local como al federal, para que se llevara una reforma política de gran trascendencia; posteriormente, pudo influir en las reformas políticas que se llevaron a cabo en 1996 y logró que algunas de sus ideas moldearan las leyes electorales y políticas del D.F.

Por lo que respecta al plebiscito de 1999, éste surgió a raíz del fracaso de la reforma política que trató de impulsar el primer gobierno elegido por los capitalinos, el de Cuauhtémoc Cárdenas. Esta reforma no pudo concretarse por las diferencias existentes entre el PAN y PRD sobre el asunto del Fobaproa, así que la idea del plebiscito surgió en un enrarecido ambiente político, en donde los secretarios técnicos y asesores de la mesa de negociación de la reforma propuesta decidieron convocarlo con el objetivo de presionar y conseguir que los partidos volvieran a la discusión.

Dado que eran muchos los temas que debía abarcar la reforma, especialmente el que se refería a la claridad de las reglas para elegir a los jefes delegacionales en el 2000, otro de los objetivos del plebiscito era impedir que la reforma política se centrara exclusivamente en ese asunto.

El primero de noviembre de 1998, los organizadores invitaron a los presidentes de los partidos políticos a participar en una consulta pública para conocer el parecer de la ciudadanía sobre las características de la reforma, pero como no tuvieron respuesta decidieron convocarla ellos para el 16 de mayo de 1999. Un grupo de más de 75 ciudadanos se impusieron la tarea de organizar el plebiscito y encabezaron las primeras acciones; un dato relevante es que a diferencia del plebiscito de 1993 y aunque el número de simpatizantes se amplió después, muchos decidieron permanecer en el anonimato.

Contrario a lo que pasó en 1993, el plebiscito de 1999 tuvo mejores condiciones para una exitosa realización. El gobierno capitalino lo apoyó decididamente mediante la Secretaría de Gobierno y aportó cuatro millones de pesos, lo que equivalía a más del 90% del gasto total. Por su parte, los

organizadores lograron la difusión del evento en múltiples estaciones de radio, la televisión y en distintos periódicos nacionales. Adicionalmente, el Instituto Electoral del D.F. también colaboró para la consulta y trabajó en coordinación estrecha con los promotores y con los centros de operación organizados por el gobierno del D.F. Pero uno de los mejores augurios fue que la convocatoria hizo explícito que los resultados que se obtuvieran serían llevados al Congreso de la Unión para impulsar la reforma.

En esta consulta participaron más de doce mil ciudadanos voluntarios y más de 300 agrupaciones y organizaciones cívicas y políticas; todos ellos aportaron trabajo o dinero al plebiscito y consideraron que era el instrumento adecuado para promover una reforma electoral integral del D.F. Entre los voluntarios se encontraban universitarios, sindicalistas, organizaciones de grupos civiles e incluso sacerdotes, monjas y comunidades eclesiales de base.

La elaboración del cuestionario del plebiscito tomó en cuenta las propuestas de un amplio grupo de académicos, especialistas e intelectuales y de él se quitó el tema del estado 32 porque se consideró que polarizaba las posiciones. Se integró por dos bloques de diez enunciados cada uno en donde se planteaban, en uno, los distintos temas asociados a las facultades del gobierno de la ciudad vigentes según la ley hasta entonces, y en otro, las alternativas para ampliar dichas facultades y garantizar más autonomía al gobierno del D.F. Además se agregó una pregunta para saber si los ciudadanos estarían de acuerdo en que el Congreso de la Unión considerara los resultados del plebiscito para su próxima sesión extraordinaria a celebrarse en junio.

El día de la jornada se instalaron tres mil mesas y cada delegación política contó con un centro de operación en donde los representantes de organismos sociales, partidos políticos y vecinos vigilaban el desarrollo de la consulta y aclararon dudas a los ciudadanos. No obstante el esfuerzo de los voluntarios, la afluencia fue escasa si se compara la participación que tuvo el plebiscito de 1993 y en esta ocasión la mayor participación se registró en las delegaciones Coyoacán, Iztapalapa y Gustavo A. Madero, mientras que fue menor en la Benito Juárez. En las alamedas Central y del Sur, así como en la zona de restaurantes

de Polanco, la participación fue proporcional a la afluencia de visitantes que acostumbraban acudir a esos sitios. Entre los resultados más interesantes de este plebiscito resalta que un porcentaje muy alto de los ciudadanos participantes se inclinó por una reforma político–electoral más amplia para el D.F.

El plebiscito de 1999, al igual que el de 1993, demostró que la capital del país es habitada por ciudadanos con características socioculturales, que en general constituyen un suelo propicio para establecer formas de participación directa; sin embargo, los ciudadanos capitalinos acuden a estos ejercicios sólo si realmente son percibidos como instrumentos organizados y promovidos por ellos mismos, sin la injerencia de otras fuerzas políticas que pudieran actuar en bloque y minimizaran la participación política individual.

A causa de sus pobres resultados, tanto el PRI como el PAN afirmaron que la consulta no tuvo relevancia por la escasa participación de los ciudadanos empadronados y por ello mismo también fue cuestionado por los medios de comunicación; aún así, el segundo plebiscito capitalino no tuvo tantos pronunciamientos en contra como el de 1993 porque tampoco tuvo el mismo impacto. Entre las diversas razones por las cuales la consulta ciudadana no tuvo los resultados esperados, sin duda la más importante fue que la ciudadanía asoció a los organizadores con el gobierno capitalino, lo que ocasionó que se le restara fuerza y legitimidad debido a que fue visto como un evento promovido y dirigido desde instancias gubernamentales. Y aunque Cuauhtémoc Cárdenas minimizó la crítica de la oposición y los organizadores consideraron que los resultados del plebiscito habían sido favorables por el trabajo de los voluntarios, los ciudadanos no participaron porque la colaboración del gobierno de la ciudad fue percibida negativamente. Seguramente ese fue el motivo por el cual los ciudadanos con mayor nivel socioeconómico y menos proclives al gobierno capitalino como los de la delegación Benito Juárez se abstuvieron de participar, y los que viven en las zonas predominantemente perredistas como Iztapalapa y Álvaro Obregón –que en 1993 casi no participaron- hayan sido en 1999 los más participativos. Igualmente, eso explicaría la disminuida presencia de personalidades notables en el Comité de Vigilancia para darle legitimidad y

transparencia al evento, lo que, a su vez, se convertiría en un motivo más para la abstención.

El plebiscito de 1999 permitió observar que los capitalinos nuevamente tuvieron la capacidad de poder distinguir al plebiscito como un evento partidario y político, que en última instancia pretendió colocar a un partido (el PRD) sobre los demás en el caso de la reforma política del D.F. De esta manera, aunque el plebiscito no fuera convocado por un partido político, sí fue conducido y promovido por uno que pretendió controlarlo desde la esfera de acción de la democracia representativa. Puede verse así que la democracia directa puede ser promovida desde los espacios de la democracia representativa.

El plebiscito de 1999 demostró que hay ejercicios de participación política directa como éste, en donde los ciudadanos no son involucrados verdaderamente en los debates sobre las formas de gobierno, sino que son solamente un instrumento para manipular la opinión pública y darle legitimidad a las acciones o actitudes de cierto actor social, sea éste algún partido político o el propio poder ejecutivo. Esta es una de las diferencias más importantes entre el plebiscito de 1993 y el de 1999; ya que el primero involucró de manera real a los ciudadanos sobre un tema legislativo, mientras que el segundo trató de moldear la opinión pública a favor de un cambio de forma de gobierno. Por su trascendencia política, puede señalarse que el primero fue un éxito y el segundo fracasó.

Hubo otros factores que también influyeron en el fracaso del plebiscito. En primer lugar, que el criticado apoyo gubernamental tampoco fue suficiente para los gastos de un ejercicio de esta naturaleza ya que realmente hubo poca inversión de su parte. En segundo lugar, el cuestionario estuvo mal diseñado porque era muy extenso y complicado para los ciudadanos, lo que ocasionó que muchos desertaran incluso en la misma urna. Por último, el inicio de la campaña por la presidencia de la República distrajo a la opinión pública y lo dejó casi sin resonancia social.

Los resultados fueron entregados a la Cámara de Diputados pero en el Senado fue detenido el dictamen respectivo, por lo cual no tuvo impacto legislativo; no obstante, lo cierto es que el plebiscito sí sirvió para que los partidos políticos regresaran a negociar sobre la reforma política. Ese fue el único y pobre resultado positivo del plebiscito de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Alexander, Jeffrey C. *Retorno a la democracia: la solidaridad universalista y el mundo* en Modernización Económica. Democracia Política y Democracia Social, COLMEX, México, 1993.
- Alcalde, Alfonso. *Reportaje al plebiscito de Pinochet: documentos, cronología, 100 entrevistas, propaganda foro ficción, Actualidad Nacional e Internacional*, Santiago de Chile, 1984.
- Alfonsín, Raúl. *Democracia y consenso: a propósito de la democracia constitucional*, Corregidor, Buenos Aires, 1996.
- _____. *El poder de la democracia*, Fundación plural, Buenos Aires, 1987.
- Alonso, Jorge. *Democracia emergente y partidos políticos*, Universidad de Guadalajara, América Latina, Actualidad y perspectivas, 1987.
- Almond, Gabriel. *Comparative politics: a developmental approach*. Bingham Powell, Boston, 347 p.
- Álvarez Enríquez, Lucía. *Distrito Federal: sociedad, economía, política y cultura*, UNAM, Colección Biblioteca de las Entidades Federativas, México, 1998.
- _____. *El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el D.F.*, en "Participación y Democracia"
- Aguilar, Miguel Ángel. "Espacio público y prensa urbana", en Nestor García Canclini (coord.), *Cultura y comunicación en la ciudad de México*, UAM-Iztapalapa, Grijalbo, México, 1998.
- Arbós, Xavier. *La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI, México, 1993.
- Arias Valdés, Rafael. *La delimitación de una megalópolis*, Colegio Mexiquense, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México y Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, México, 1990.

Arismendi, Rodney. *Uruguay y América Latina en los años 70*, Ediciones de Cultura Popular, Colección democracia y socialismo, no. 34, México, D.F., s/f.

Arizpe S. Lourdes. *El nuevo pacto social: una democracia de todos los días*, en Nexos, v.8, no.90 (julio, 1985), México, 1985.

Aristóteles, *La Política*, Editora Nacional, México, 1967.

Asamblea. *Órgano de Difusión de la Asamblea Legislativa*. Asamblea Legislativa del D.F., primera Legislatura, Núm. 5, 2da. época, vo. 1 febrero de 1998.

Barros Horcasitas, José Luis. *Transición a la democracia y reforma de estado en México*, Porrúa, Colección Las Ciencias Sociales, México, 1991.

Bassols Ricárdez, Mario. *De la Asamblea de Representantes a la Legislativa*, en La ciudad de México en el fin del segundo milenio", Gustavo Garza (compilador), Colmex – Gobierno del D.F., México, 2000.

Begné, Alberto. "Sistema político, partidos y elecciones en España", Alberto Begné y José Wolderberg en Sistema político, partidos y elecciones: estudios comparados, Instituto de Estudios de la transición democrática, México, 1993.

Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*, 7ª.edición, Editorial Siglo XXI, (Vol. 1 y 2), México, 1991.

El futuro de la democracia, FCE, México, 1986, 146 p.

La crisis de participación, en Nexos, No. 137, mayo 1989.

Las promesas incumplidas de la democracia, en Ciudad Futura, No. 1, agosto, 1986, p.28-29.

La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, FCE, México, 1992.

Bovero, Michelango. *Los desafíos actuales de la democracia*, IFE, México, D.F. 1995.

Brigitte Hintzen- Bolhen. *Arte y Arquitectura. Roma*. Könemann, Alemania, s.f.

- Budge, Ian. *The New Challenge of Direct Democracy*, Blackwell Publisher Ltd, Cambridge, USA, 1996.
- Butler, David y Austin Ranney. *Referendum around the world: the growing use of direct democracy*, American Enterprise Institute for Public Research, Washington, 1994
- Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición constitucional en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios doctrinales, Núm. 158, UNAM, México, 1994.
- Castillo, Héctor, et al., *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, UAM-Xochimilco, México, 1995.
- Cerroni, Humberto. *Reglas y valores en la democracia, Estado de derecho*, Alianza editorial, Consejo Nacional para las Cultura y las Artes, México, D.F., 1991.
- Cosío Villegas, Daniel. *Historia Moderna de México. República Restaurada. Vida Política*, Hermes, 1973.
- Cotarelo, Ramón. *Los partidos políticos*, Edit.Fundación Sistema, Madrid, España, 1996.
- Cruces, Fernando. "El ritual de la protesta en las marchas urbanas. La ciudad y los ciudadanos imaginados por los medios" en Nestor García Canclini, *Cultura y comunicación en la ciudad de México.*, Tomo II, UAM-Iztapalapa y Grijalbo, México, 1998.
- Crouch, Colin. *¿Una nueva revolución gerencial?*,
- Daherendorf, Ralf. *El conflicto social moderno, Ensayo sobre la política de la libertad*, Biblioteca Mondadori, Madrid, España, 1990.
- Dahl, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*, Rei, México, 1993.
- Diane E. Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, FCE, México, 1999.
- De Andrea S, Francisco Javier. *Historia del Congreso en México siglos XIX y XX* en "Directorio del Congreso Mexicano. LVIII Legislatura 2000/2003, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores (comp.)", México, 2000.

De Gortari, Hira, et al. "La Ciudad de México y el D.F." en Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, *Una historia compartida*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Departamento del Distrito Federal, México, 1998.

Diccionario Enciclopédico, Edit. UTEHA, México, .D.F, 1968, p.59-60

Enciclopedia Ilustrada Cumbre, Cumbre, 17ª.ed., México, Tomo 4, 1977.

España. Constitución española: aprobada por las cortes el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referendum, Segura, Madrid, 1988.

_____ *Proyecto de ley para la reforma política que se somete a Referéndum*, el 15 de diciembre de 1976, Movimiento, Madrid, 1976.

_____ Oficina de Información Española. *El refrendo popular de la Ley española de sucesión*, Madrid, 1948.

_____ *Referéndum 1966. Nueva Constitución*, Servicio Informativo Español, Documentos políticos, 7, Madrid, 1966.

Gamboa del Buen, José. *Ciudad de México, una visión*, FCE, Colección Una visión de la Modernización de México, México, D.F, 1994.

García Canclini, Nestor. *Consumidores y Ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Grijalbo, México, 1995

Garza, Gustavo. *La normatividad urbanística en La ciudad de México en el fin del segundo milenio*", Gustavo Garza (compilador), Colmex – Gobierno del D.F., México, 2000.

_____ *Cultura y comunicación en la ciudad de México*, UAM-Iztapalapa, Grijalbo, Primera y Segunda parte (Tomo I y II), México, D.F., 1998.

_____ *Cultura y comunicación en la ciudad de México*. La ciudad de México y los ciudadanos imaginados por los medios, UAM-Iztapalapa, Grijalbo, Tomo II, México, D.F., 1998.

Gómez Tagle, Silvia. *La transición inconclusa. Treinta años de elecciones en México*, El Colegio de México, México, 1997.

- _____. Elecciones de Jefe de Gobierno, 1997-2000 en La ciudad de México en el fin del segundo milenio”, Gustavo Garza (compilador), Colmex – Gobierno del D.F., México, 2000.
- _____. *Nuevas formaciones políticas en el Distrito Federal* en “La geografía del poder y las elecciones en México”, Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés (coords.), Plaza y Valdés, México, 2000.
- Gómez Tagle, Silvia y María Eugenia Valdez. Distrito Federal, en *Las elecciones de 1991, La recuperación oficial*, La Jornada, México, 1993.
- Held, David. La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita, Paidós Editores, Barcelona, España, 1997.
- Hintzen- Boleen, Brigitte. *Arte y arquitectura. Roma*, Editt. Könemann, 2001
- Horcasitas, Juan Molinar y Arturo Sánchez Gutiérrez, “Partidos políticos y cambio constitucional en el D.F.”, en Lucía Álvarez, *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, 1997.
- Huerta Psihas, Elías. *Ventana a la democracia. Una visión democrática de la Ciudad de México con Plataformas Electorales, 1997-2000 y otros documentos*, Academia Mexicana de Derecho Electoral A.C., México, D.F., 1997.
- Huntington, Samuel. *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidos, México, 1994.
- Incháustegui Romero, Teresa. *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas* en “Distrito Federal”, Pablo González Casanova (coord.), La Jornada y UNAM, México, 1990.
- Kippel, John Friedl. *A changing village in the alps*, Edit. Holt, Rinehart and Winston, Inc, USA, 1974.
- Krauze, Enrique. Por una democracia sin adjetivos, Edit. Joaquín Mortiz, México, D.F. 1992.
- Rodríguez Kuri, Ariel. *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, COLMEX y UAM-A, México, 1996.

- _____. El año cero: el ayuntamiento de México y las facciones revolucionarias (agosto 1914- agosto 1915) en “Ciudad de México: instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931”, Carlos Illades y Ariel Rodríguez Kuri (compiladores), Colegio de Michoacán, Zamora, 1996.
- Lerner, Bertha. Democracia política o dictadura de las burocracias: una lectura de Max Weber con miras al porvenir, FCE, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 1993, 232 p.
- Norbert Lechner. *Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía* en Modernización Económica. Democracia Política y Democracia Social, COLMEX, México, 1993.
- Martínez Assad, Carlos. *Gobierno en Transición* en “La ciudad de México en el fin del segundo milenio”, Gustavo Garza (compilador), Colmex – Gobierno del D.F., México, 2000.
- Meyer, Lorenzo. *Democracia Latinoamérica en la fragua*, en Modernización Económica. Democracia Política y Democracia Social, COLMEX, México, 1993.
- _____. *Gobierno y evolución política, 1824-1940*, en “La ciudad de México en el fin del segundo milenio”, Gustavo Garza (compilador), Colmex – Gobierno del D.F., México, 2000.
- Montanelli, Indro. *Historia de Roma*, Plaza Janés, 1999.
- Mouffe, Chantal. *Ciudadanía e identidad. Las mujeres en los movimientos sociales latinoamericano. Informe preparatorio para el programa de participación popular*, UNRISD, Buenos Aires, 1985.
- _____. *El retorno de lo político: comunidad, ciudades, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona, 1999.
- Nivón, Eduardo. “De periferias y suburbios”, en Nestor García Canclini, *Cultura y comunicación en la ciudad de México*, México, 1998.
- Offe, Claus. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistema, Madrid, España, 1988.

- Olvera Luna, Pedro. *El referéndum en el marco constitucional mexicano: el significado político electoral para los habitantes del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal*, Venustiano Carranza, México, 1978.
- Omeba, *Enciclopedia jurídica*. Bibliográfica Omeba, 21 Volumen, Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Peschard, Jacqueline. "1994: voto y representatividad política en el D.F." en Germán Pérez Fernández del Castillo, *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, Miguel Angel Porrúa y Flacso, México, 1995.
- Phillips Shively, *The craft of political research: a primer Englewood*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1979.
- _____ Power and choice: an introduction to political science, McGraw Hill, Nueva York, 1993.
- Prud'homme, Jean Francois. *Consulta popular y democracia directa* en Cuadernos de divulgación de la Cultura democrática, Vol. 15, IFE, México, D.F., 1997.
- Rodríguez Kuri, Ariel. *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, COLMEX y UAM-A, México, 1996.
- Rodríguez Araujo, Octavio. *Gobierno, reformas y democratización del D.F., 1940-2000* en "La ciudad de México en el fin del segundo milenio", Gustavo Garza (compilador), Colmex – Gobierno del D.F., México, 2000.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*, Editorial Sarpe, México.
- Sabato Hilda (coord.). *Ciudadanía política y formación de las naciones*, Colmex y FCE, México, 1999.
- Sabine, George. *Historia de la teoría política*, 3ra.ed., FCE, México, D.F., 1994, p.27
- Sánchez Gómez. *Ciudadanía sin democracia o con democracia virtual* en "Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina, Colmex y FCE, México, 1999.

- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* , Nueva Imagen, México, 1997.
- Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia, , Los problemas clásicos, Vol. 1 y 2*, Alianza Editorial, México, 1989.
- Sigmund, Paul E. *The overthrow of Allende and the Politics of Chile, 1964-1976*, Edit. University of Pittsburgh Press, USA, 1970.
- Tamames, Ramón. *La República. La era de Franco*. Alianza Editorial, Madrid, España, 1973, p. 224
- Teitelboim, Volodia. *La lucha continua: pólvora del exilio*, Ediciones de Cultura Popular, México, D.F., 1976.
- Therborn, Göran. *¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el capitalismo y socialismo*, Siglo XXI, México, 1979.
- Toinet, Marie-France. *El sistema político de los Estados Unidos*, FCE, México, D.F., 1994.
- Touchard, Jean. *Historia de las ideas políticas*, Red Editorial Iberoamericana, México, D.F., 1990, p.26
- Valdés, María Eugenia. *Alianza cívica en las elecciones de 1994* en “Sistema político mexicano: fisuras y cambio, UAM-Xochimilco, México, s.f.
- _____. “El voto en Guerrero. Elecciones locales de 1999”, en Silvia Gómez Tagle y María Eugenia Valdés, (Coords.), *La geografía del poder y las elecciones en México*, IFE-Plaza y Valdés, México, 2000, p.
- _____. *Distrito Federal en 1994: las elecciones en los Estados*, La Jornada y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, Vol. 1 (colección: la democracia en México), México, 1997.
- _____. “Una nueva Legitimidad en el D.F. Las elecciones de 1997”, en Silvia Gómez Tagle (coord.), en *Nueva Antropología*, Vol. XVI, Núm. 54, México, junio, 1998.

Vernik, Esteban. "Comunidades cercanas: la exclusión urbana en la televisión y en la vida", en Nestor García Canclini, *Cultura y Comunicación*, UAM-Iztapalapa, Grijalbo, México, 1998.

Ward, Peter M. *Desafío y trastorno en el gobierno municipal: el ayuntamiento de México y la dinámica política nacional, 1821-1851*, en "Ciudad de México: instituciones, actores sociales y conflicto político, 1774-1931", Carlos Illades y Ariel Rodríguez Kuri (compiladores), Colegio de Michoacán, Zamora, 1996.

_____. *México: una megaciudad. Producción y reproducción del ambiente urbano*, Alianza Editorial y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991.

Wheeler, Harvey. *The politics of revolution*, Edit. The Gledessary Press, Berkeley, USA, 1971.

Woldenberg, José. *La reforma política del Distrito Federal en 1993*, en "Participación y democracia en la Ciudad de México", Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades y La Jornada Ediciones (colección: La democracia en México), México, D.F., 1997.

Yankelovich, Daniel. *Para alcanzar un criterio público: cómo lograr que la democracia funcione en un mundo complejo*, Publigráfico, México, 1995.

Zemelman, Hugo. *Estado, poder y lucha política*, Editorial Villicaña, México, D.F., 1986.

- _____ *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*, Siglo XXI, México, s.f.
- Ziccardi, Alicia. *"Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital"*, Instituto de Investigaciones Sociales y Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 1998.
- _____ (coord.). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa y UNAM, México, 1995.
- Zimmerman, Joseph. *El surgimiento del populismo*, Limusa México, 1992.

HEMEROGRAFÍA Y SITIOS EN INTERNET

"Acuerdo para la reforma política del Distrito Federal", en *La Afición*, México, D.F. a 14 de febrero de 1996, p. 13

Aguilar, Omar. "Marcha en apoyo al plebiscito", en *El Sol de México*, México, D.F. a 6 de febrero de 1993, p. 13, sección A.

Aguilar Villanueva, Luis. *Una reconstrucción del concepto de opinión pública*, en *Para discutir la democracia*, Revista Mexicana de Ciencias Política y Sociales, No. 130, México, año XXXIII Nueva época, oct.-dic., 1987, p. 16.

Aguilar Zinser, Adolfo. "Plebiscito sí, Televisa no", en *El Financiero*, México, D.F. 26 de marzo de 1993, p. 42

Aguilera Gómez: no hay oposición al plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 9 de marzo de 1993, p. 3

Arroyo, Francisco y Lucero Ramírez. "Descarta el PRI reforma electoral en este período, bloquea la transformación política, dice oposición", en *El Universal*, México, D.F. a 5 de junio de 1999, s.p.

_____ "El Movimiento Nacional de Organización ciudadana, planteó en la Cámara se le reconozca a las asociaciones civiles para que puedan participar en las decisiones gubernamentales", en *El Universal*, México, D.F. a 15 de febrero de 1993, p. 29 sección A

Asamblea Legislativa del D.F. , sitio WEB: <http://www.asambleadf.gob.mx>

Ballinas, Víctor. "El DDF no lo organiza, pero no lo obstruye, dice. Enlace con el plebiscito: Camacho, Pediría a la mesa de concertación preparar datos para los votantes", en *La Jornada*, México, D.F. 6 de marzo de 1993, p. 56.

_____ y Alonso Urrutia. "El plebiscito va y fue bien, afirma Federico Reyes Heróles, coordinador del Consejo Ciudadano de Apoyo al Plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 22 de marzo de 1993, p. 3.

_____ "Formas de gobierno, la mesa qué despertó más interés El foro de la reforma tardó meses; el plebiscito, horas", en *La Jornada*, 21 de marzo de 1993, p. 10.

Barreto, Margarita. Ciudadanía, globalización y migraciones en <http://www.oei.es/iberoamericadoc.htm>

Bassols Ricárdez Mario y Rocío Corona Martínez. "Transición institucional y reforma política en el D.F.", en *El Cotidiano*, No. 57, agosto-septiembre, 1993, pp. 35-38

Bassol Ricárdez, Mario. *Regreso al futuro de la política local en el D.F.*, en "Ciudades", No. 24, octubre-diciembre 1994, RNIU, México.

Bermejo, Aurora. "No al plebiscito", en *Excélsior*, 14 de diciembre de 1992, p.1.

Bolaños Martínez, Víctor Hugo. "Frente al plebiscito. ¿Oportunismo o hacia una nueva educación política?", en *El Financiero*, México, D.F. a 16 de marzo de 1993.

Camacho Guzmán, Oscar. "La participación gubernamental, la causa. Crítica de perredistas del D.F. a organizadores del plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 13 de marzo de 1993, p.40

Camargo, Jorge. "Iniciaron los trabajos preparatorios al plebiscito", en *El Universal*, México, D.F. a 14 de marzo de 1993, p. 17, sección A.

_____ "Se coloca el PRI del lado de la antidemocracia: PAN, PRD, PARM y PFCRN", en *El Universal*, México, D.F. a 31 de enero de 1993, p. 23, sección A.

Cappi, Mario. "Debe ser integral el proceso de democratización en el D.F. MUP pide la realización de un nuevo plebiscito", en *El Universal*, México, D.F. a 16 de abril de 1993, p. 3, sección A.

Cerda, Patricia. "Puede el plebiscito combatir apatía y abstencionismo: obispo R. Godínez", en *Excélsior*, México, D.F. a 16 de marzo, p.4, sección A.

"Conclusiones alcanzadas en la Secretaría de Gobernación por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo en materia de Reforma Electoral y Reforma

- Política del Distrito Federal", en *Semanario de Política y Cultura, Etcétera*, México, D.F. a 2 de mayo de 1996, p. 22 y 23.
- Conde, Claudia y Carina García. "El PRI obstaculiza la difusión del plebiscito y la entrega de las fotocredenciales", en *El Día*, México, D.F. a 14 de febrero de 1993, p. 3, sección Metrópoli.
- Córdova, Arnaldo. "Propuesta ciudadana para una Reforma política integral del Distrito Federal", en *La Jornada*, México, D.F. a 3 de diciembre de 1998, sección Perfil, pp. I-IV.
- Cuellar, Mireya. "Un plebiscito sería desgastante. No centrar la reforma del D.F. en el aspecto electoral, plantea Aguilera", en *La Jornada*, México, D.F. a 23 de enero de 1993, p. 24
- "Debate sobre la consulta. Con el plebiscito capitalino el tema de la política se saca a la Calle: Amalia García", en *La Jornada*, México, D.F. a 15 de marzo de 1993, p. 67
- Editorial. "De esto y de aquello", en *El Universal*, México, D.F. a 15 de diciembre de 1992, p. 1, sección A.
- "El grupo de los 9 invitó a Aguilar Camín", en *El Nacional*, México, D.F. 19 de enero de 1993, p. 29
- "El PAN acepta la propuesta de Camacho Solís. Pone como condición el previo acuerdo con la dirigencia partidista", en *Siglo 21*, México, Jalisco, 5 de mayo de 1993, p. 17.
- "El PAN realizó un acto en defensa de la creación del estado 32", en *El Día*, México, D.F. a 14 de febrero de 1993, p. 3, sección Metrópoli.
- Enciso, Angélica y Juan Manuel Venegas. "Escepticismo sobre la intención del gobierno. Manifestación plástica frente al DDF en apoyo al plebiscito. El Fisgón y Gabriel Macotela, los coordinadores" en *La Jornada*, México, D.F. 14 de marzo de 1993, p.23
- España. Historia jurídica. <http://www.elpais.es/especiales/2000/rej/rej06a.htm>; http://www.aceproject.org/main/espanol/es/esy_es.htm; http://www.luiss.it/erasmuslaw/spagna/spagna_constitucional.htm; y, <http://www.eduvinet.de/eduvinet/es015.htm>
- Fernández Santillan, José. "Bobbio y la democracia" en *Revista mexicana de Ciencia Política*, NO. 13, Oct.-dic., México, 1987,

- Fernández Santillán, José F. *De la soberanía popular a la democracia* en <http://www.agora.net.mx/análisis/cuadernos.html>
- Garavito Elías, Rosa Albina. "Artículo 115: reforma mínima", en *El Universal*, México, D.F. a 30 de junio de 1999, s.p.
- García, Carina. "El plebiscito carece de sustento jurídico, pero es válido: expertos", en *El Día*, México, D.F., 17 de marzo de 1993, p. 3.
- García, Clara Guadalupe. "Alejandro Rojas Díaz Durán. Obstaculizan Delegados del DDF que se difunda el plebiscito del día 21 de marzo", en *El Financiero*, México, D.F. a 3 de marzo de 1993, p. 40
- _____ "Apoyan intelectuales el plebiscito. Sobre Reforma política para el D.F.", en *El Financiero*, México, D.F., a 21 de enero de 1993, p. 36
- _____ "Apoyo a los nueve asambleístas convocantes. Garantizar la pluralidad el Consejo Ciudadano de Observación del plebiscito. Federico Reyes Heróles", en *El Financiero*, México, D.F. 5 de marzo de 1993, p. 41
- _____ "Confirman resultados del plebiscito. Mayoritario sí a que el D.F. sea Estado con comicios y Congreso", en *El Financiero*, México, D.F. a 23 de marzo de 1993, p. 49
- _____ "El plebiscito es contrario a los partidos políticos", en *El Financiero*, México, D.F. a 5 de febrero de 1993, p. 30
- _____ "Superbarrio reta al senador NO. Los diputados federales no tienen interés en el D.F.", en *El financiero*, 8 de febrero de 1993, p. 60.
- Gobierno del Distrito Federal, *Banco de Información Estadística*, www.mexicocity.gob.mx/sitio/estadística/capitulo1/.
- _____ "Sistema de Planeación Estratégica para la inversión Turística en la Ciudad de México" (SIPLAE); <http://www.mexicocity.gob.mx/sitio/siplae/index.html>
- Gómez Álvarez, David. "La propuesta de Camacho es amplia. El plebiscito fue boicoteado por la prensa", en *Siglo 21*, México, Jalisco a 24 de abril de 1993, p. 17

- Grajeda, Ella. "Anuncia el PT su apoyo al plebiscito y a la creación de una asamblea metropolitana", en *El Universal*, México, D.F. a 23 de febrero de 1993, p. 5, sección A.
- Habermas, Jürgen. "La legitimidad hoy", en *Revista de Occidente*, 3ª. Época, Núm. 9, 1976, p. 9.
- "Haberlo hecho fue un triunfo", en *El Financiero*, México, D.F. a 23 de marzo de 1993, p. 48
- Jiménez Rodríguez, Pedro. "El plebiscito capitalino para elegir su gobierno cuesta 2 millones de dólares", en *El Heraldo de México*, México, D.F. a 26 de diciembre de 1992, p. 5, sección a.
- Krieger, Emilio. "Una de cal y otra de arena", en *El Financiero*, México, D.F. a 11 de marzo de 1993, p. 44
- "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", *I Legislatura, Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, s/f, p. 23
- Llanos, Raúl y et. al. "Negó Aguilera Gómez que haya planeado "juicio político o expulsión" para Sodi y Rojas", en *La Jornada*, México, D.F. a 18 de febrero de 1993, p.37
- Loaeza, Soledad. *Oposición* en [http:// www.agora.net.mx/analisis/cuadernos.html](http://www.agora.net.mx/analisis/cuadernos.html)
- Mantecón, Verónica Vázquez y Rosalía Winocur. "Los unos y los otros. Ciudadanos del plebiscito" en *Argumentos*, Editt. UAM-Xochimilco, México, abril de 1993, p.62
- Marbán, Ignacio. "Hoy, en busca del apoyo ciudadano a la reforma política integral para el D.F.", en *La Jornada*, México, D.F., 16 de mayo de 1999, p.5
- Martínez González, María de Lourdes. "Cárdenas de pronuncia a favor de que el D.F. tenga una constitución propia", en *Crónica de Hoy*, México, D.F. a 17 de mayor de 1999, p.3
- Marcuse, Peter. *El lenguaje de la Comunicación* en Nexos, No. 224, agosto de 1996.
- Merino, Mauricio. *La participación de la ciudadanía en la democracia* en "http://www.agora.net.mx/análisis/cuadernos.html".

- Moreno Domínguez, Manuel. "Será un éxito el plebiscito, confían los organizadores", en *El Financiero*, México, D.F. a 21 de marzo de 1993, p. 12
- Ordorica Saavedra, Alejandro. "Consulta en la Ciudad", en *La Jornada*, México, D.F. a 26 de marzo de 1999, p.1.
- _____ "Freno y arranque de la reforma política del D.F.", en *La Jornada*, México, D.F. a 20 de marzo de 1999, s.p.
- Ortiz Pinchetti, José Agustín et al. "Consulta ciudadana del Distrito Federal. Informe Final", documento inédito, presentado ante la II Asamblea Legislativa.
- _____ "En la víspera del plebiscito de 1999", en *La Jornada*, México, D.F. a 9 de mayo de 1999, p.18
- Parra, Arturo. "Democracia en la ciudad más grande del mundo". En *El Nacional*, México, D.F. a 14 de septiembre de 1998, p. 21
- Pérez de León Sala, Juan. "La Consulta sobre la reforma política tuvo escasa participación", en *La Crónica*, México, D.F. a 17 de mayo de 1999, s.p.
- Pineda, Luis. "La sociedad civil con el plebiscito", en *El Día*, México, D.F. a 24 de mayo de 1993, p. 18, sección Metrópoli.
- Pradilla Cobos, Emilio. "Consulta ciudadana sobre la reforma política", en *La Jornada*, México, D.F. a 26 de mayo de 1999, p. 69
- _____ "El PRI y el estado 32", en *La Jornada*, México, D.F. a 25 de agosto de 1999, p.1.
- _____ "Ley de Participación ciudadana", en *La Jornada*, México, D.F. a 23 de diciembre de 1998, s/p.
- Prud'homme, Jean Francois: Sitio WEB:
<http://www.agora.net.mx/analisis/cuadernos.html>
- Ramírez Ayala, Alberto. "El plebiscito debe mejorarse y ser analizado por la Cámara de Diputados", En *unomásuno*, México, D.F. a 23 de marzo de 1993, p. 6.
- Ramírez, Carlos. "Juicio Político a los dos assembleístas del PRI", en *El Financiero*, México, D.F. a 16 de febrero de 1993, p. 39.

- Ramírez, Teresa Berta. "Mezquino, descalificar la consulta", en *La Jornada*, México, D.F. a 14 de mayo de 1999, s/p.
- Rascón, Marco. "Plebiscito para el D.F.", en *La Jornada*, 22 de diciembre de 1992, p. 23
- Romero, Ismael. "Generará confusión el plebiscito entre la ciudadanía: Aguilera", en *El Universal*, México, D.F. a 7 de marzo de 1993, primera página, sección A.
- Romero Sánchez, Gabriela. "Hubo poca difusión del evento, lamenta Javier Santiago Castillo. Aún falta una cultura de elecciones vecinales", en *La Jornada*, México, D.F. 10 de julio de 1999, p. 1
- Salinas, América. "Favoreció consulta a la reforma política del D.F.", en *El Universal*, México, D.F. a 2 de junio de 1999, s.p.
- Sánchez, Jesús. "Sólo PRD y PARM defienden la Consulta. Intercambian reproches Aguilera y Muñoz Ledo por el plebiscito", en *El Financiero*, México, D.F. a 18 de marzo de 1993, p. 45
- Sarmiento, Sergio. "Table Dance", en *Reforma*, 23 de noviembre de 1999, México, D.F. , p. 24.
- "Se firma el convenio de colaboración con la Fundación Rosenblueth, para el cómputo y escrutinio de la votación del 21 de marzo", en *La Jornada*, México, D.F. a 10 de febrero de 1993, p. 52
- Tejera Gaona, Héctor. "Cultura política: Democracia y autoritarismo en México", en *Nueva Antropología*, Núm. 50, UAM-GV Editores, México, 1996, p.13.
- Urrutia, Alonso. "Acepta el CCOP modificar el orden del cuestionario. Tres mil observadores del DDF para el plebiscito. El gobierno capitalino financiará la reimpresión de las nuevas boletas", en *La Jornada*, México, D.F. a 11 de marzo de 1993, p. 56
- _____ "Consejo Ciudadano de Observación. Existen condiciones confiables para la realización del plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F., 20 de marzo de 1993, p. 38

- _____ "Gobierno Federal", en *La Jornada*, México, D.F., 03 de febrero de 1993, p. 52
- _____ "No es del PRD", en *La Jornada*, México, D.F. a 26 de febrero de 1993, p.64
- _____ y Víctor Ballinas. "El plebiscito, una lección de la ciudadanía al gobierno: Observadores. Pide 84.8% de los votantes la elección de gobernantes en el D.F.", en *La Jornada*, México, D.F. a 22 de marzo de 1993, p. 3.
- _____ y Víctor Ballinas. "Reyes Heróles dio a conocer otros dos. Asambleístas: los acuerdos con el DDF fortalecen al plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 12 de marzo de 1993.
- _____ "Suspenden un concierto por el Sí", en *La Jornada*, México, D.F. a 2 de marzo de 1993, p. 4
- _____ "Variadas fuerzas civiles en el acto de instalación. Crean consejo para el plebiscito del D.F.", en *La Jornada*, México, 29 de enero de 1993, primera plana.
- Vargas, Martín y Ángel Porras. "Considera el Consejo Ciudadano de Observación existen las condiciones de confiabilidad suficientes para realizar el plebiscito", en *unomásuno*, México, D.F. a 20 de febrero de 1993, p. 12
- _____ y et. al. "Si el gobierno y el PRI no acatan la decisión ciudadana pagarán los costos en agosto de 1994" , en *unomásuno*, México, D.F. a 22 de marzo de 1993, p. 10
- Vargas, Rosa Elvira. "Estrategia cupular", en *La Jornada*, México, D.F. a 12 de febrero de 1993, p. 56
- _____ "Sin embargo, libertad a militantes para asumir una posición. Acción Nacional no moverá un dedo para promover el plebiscito", en *La Jornada*, México, D.F. a 31 de enero de 1993, p. 21
- Vargas Vidales, Martín. "Ordena Camacho Solís a los 16 delegados no obstruir la organización del plebiscito", en *Uno más Uno*, México, D.F. a 27 de febrero de 1993, p. 11

- Vázquez Granados, Saúl. "Obstáculos para el plebiscito", en *El Financiero*, México, D.F. a 22 de febrero de 1993, p. 74
- Venegas, Juan Manuel. "Hoy, la consulta como resultado de unas 200 reuniones de diversos sectores. Primer acto de esta naturaleza, después de 126 años", en *La Jornada*, México, D.F. 21 de marzo de 1993, p. 3
- _____ "Fueron instaladas casi 3 mil casillas en toda la ciudad. Cuatro millones de votos", en *La Jornada*, México, D.F. a 21 de marzo de 1993, p. 3
- _____ "No lo organiza el gobierno: reitera Camacho", en *La Jornada*, México, D.F. a 13 de marzo de 1993, p. 39
- Vidales, Martín Vargas. "No es legal el plebiscito sobre la reforma: PEU", en *Uno Más Uno*, México, D.F. a 26 de enero de 1993, p. 11
- "Vigilaron las casillas 20 mil efectivos", en *unomásuno*, México, D.F. a 22 de marzo de 1993, p. 14
- Zermeño, Sergio. "¿Participación o pulverización ciudadana?", en *La Jornada*, México, D.F. a 23 de mayo de 1998, p.1
- Zimmerman, Marc. *Fronteras latinoamericanas y las ciudades globalizadas en el nuevo desorden mundial*, en <http://www.oei.es/iberoamericadoc.htm>

DOCUMENTOS CITADOS

Cámara de Diputados, *Sistema de Información e Investigación Documental (SIID), Revisión del conjunto de modificaciones legislativas que ha tenido el artículo 43 y 73 constitucional.*

Banco de Información del *Sistema de Información Integral de la Cámara de Diputados, artículo 122 y demás relativos al D.F.*

Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo el 06 de septiembre de 1977 en el 1er. Período ordinario de sesiones, II año Legislativo y aprobado el 1 de diciembre de ese mismo año.

Decreto que reforma los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122, así como la denominación del Título quinto, adición de una fracción IX al Artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de octubre de 1993.

Decreto de reformas y adiciones a la Constitución Política Mexicana, por el que se reforman los artículos 35, 36, 42, 54, 56, 60, 74, 94, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, 122; adiciona los artículos 98, 105 116; deroga la fracción VI del artículo 73 y el segundo párrafo del artículo tercero transitorio del decreto de 2 de septiembre de 1993.

Decreto por el que se reforman los artículo 73, fracción VI; 79, fracción V; 89, fracciones II y XVII; 110, primer párrafo; 111, primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Iniciativa publicada el 10 de agosto de 1987, SIID.

Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996, Artículo transitorio tercero, séptimo y décimo.

Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

Diario de los debates del Congreso de la Unión, 1917-2000. Revisión realizada mediante el sistema Intranet de la H. Cámara de Diputados.

Gobierno del Distrito Federal, Banco de Información *Agenda Estadística del Distrito Federal (versión 2.0)*, Secretaría de Desarrollo Económico.

INEGI, *Conteo de Población y Vivienda 1995*

INEGI, 1970-1990.

ANEXOS

Índice

Cuadros con diversa información sobre la ciudad de México:

Cuadro No.1	Superficie total ejidal, según uso de suelo por delegación (hectáreas)
Cuadro No. 2	Número de Ejidos por delegación
Cuadro No. 3	Número de ejidatarios por Delegación
Cuadro No. 4	Ingresos del gobierno del distrito federal
Cuadro No. 5	Resultado presupuestal del gobierno del D.F.
Cuadro No. 6	Tasa de inflación en la ciudad de México (1994=100)
Cuadro No. 7	Localización de las empresas con inversión extranjera en el D.F.
Cuadro No. 8	Empresas con inversión extranjeras ubicadas en el D.F. por país de origen y participación porcentual
Cuadro No. 14	Condición de alfabetismo de la población de 15 años y más por delegación
Cuadro No. 9	Condición de alfabetismo de la población de 15 años y más por delegación
Cuadro No. 10	Promedio de escolaridad por sexo
Cuadro No. 11	Estructura escolar por Universidad, 1997
Cuadro No. 12	Distribución del ingreso corriente total por deciles de hogares
Cuadro No. 13	Salario mínimo general de la ciudad de México
Cuadro No. 14	Población cotizante y asegurados en el I.M.S.S. del D. F.
Cuadro No. 15	Oficinas postales y telegráficas por delegación
Cuadro No. 16	Servicio telefónico

Cuadro No. 1
SUPERFICIE TOTAL EJIDAL

DELEGACIÓN	SUPERFICIE EJIDAL		
	TOTAL	PARCELADA	NO PARCELADA
	(Ha)	(Ha)	(Ha)
Milpa Alta	22,474	3,335	19,139
Tlalpan	23,142	6,315	16,827
Tláhuac	3,560	2,632	928
Xochimilco	985	322	663
Magdalena Contreras	5,491	629	4,862
Cuajimalpa de Morelos	2,011	166	1,845
Álvaro Obregón	1,328	140	1,188
Gustavo A. Madero	66	63	3
Distrito Federal	59,057	13,602	45,455

FUENTE: INEGI, VII Censo Agropecuario, 1991

Cuadro No. 2
NÚMERO DE EJIDOS POR DELEGACIÓN

Delegación	Ejidos	Porcentaje
Tlalpan	10	23.26
Milpa Alta	9	20.93
Tláhuac	7	16.28
Álvaro Obregón	5	11.63
Magdalena Contreras	4	9.30
Xochimilco	4	9.30
Cuajimalpa de Morelos	3	6.98
Gustavo A. Madero	1	2.33
Distrito Federal	43	100.00

FUENTE: INEGI, VII Censo Agropecuario, 1991

Cuadro No. 3
NÚMERO DE EJIDATARIOS POR DELEGACIÓN

DELEGACION	TOTAL	CON PARCELA INDIVIDUAL	SIN PARCELA INDIVIDUAL
MILPA ALTA	16,980	2,420	14,560
Tláhuac	4,109	3,003	1,076
MAGDALENA CONTRERAS	3,898	868	3,030
Cuajimalpa	2,793	742	220
Tlalpan	2,599	2,379	220
ÁLVARO OBREGÓN	1,575	367	1,208
Xochimilco	1,364	610	754
GUSTAVO A. MADERO	56	50	6
DISTRITO FEDERAL	33,374	10,469	22,905

FUENTE: INEGI, VII Censo Agropecuario, 1991

Cuadro No. 4
INGRESOS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

CONCEPTO			EJERCIDO				ESPERADO
			1994	1995	1996	1997	1998
	Ingreso Neto Total		17,607.8	20,221.8	30,672.0	39,736.8	46,438.9
1	Propios		8,387.5	9,311.2	11,595.0	16,669.9	16,889.8
	Impuestos		3,744.2	4,187.1	5,483.6	8,376.1	8,025.5
		Predial	1,664.0	1,954.0	2,779.3	3,119.3	3,687.0
		Sobre Adquisición de Inmuebles	447.0	523.0	479.1	664.9	768.9
		Sobre Nóminas	1,414.0	1,408.0	1,929.6	3,895.6	3,139.8
		Otros Impuestos	219.2	302.1	295.6	696.3	429.8
	Contribuciones de Mejoras		257.9	164.5	134.6	191.2	173.7
	Derechos		1,644.1	1,688.8	2,180.7	2,940.7	3,067.8
		Servicios de Agua Potable	712.0	769.0	1,080.1	1,508.3	1,769.2
		Registro Público de la Propiedad y el Comercio	210.0	197.0	221.4	281.7	326.1
		Servicios de Control Vehicular	315.0	402.0	444.4	633.3	552.5
		Otros Derechos	407.1	320.8	434.8	517.4	420.0
	Contribuciones No Comprend. en Fracc. Precedentes Causadas en Ejer. Fis. Anteriores Pend. Pago		0.3	0.1	0.0	0.0	0.0
	Accesor. de las Contribuciones		374.2	507.4	360.0	1,087.5	518.4
	Productos		1,906.5	2,297.7	2,745.1	3,409.1	4,512.7
	Aprovechamientos		460.6	465.7	691.0	665.3	591.7
2	Por Participaciones en Impuestos Fed.		6,267.7	7,591.0	9,995.3	14,400.8	15,789.6
	Participaciones por Actos de Coordinación		1,089.7	1,182.0	1,537.7	2,346.4	2,705.3
	Participaciones por Fondo Repartible e IEPS		5,178.0	6,409.0	8,457.6	12,054.4	13,084.3
3	Ingresos Derivados de Financiamiento (Neto)		573.6	1,015.1	5,744.8	4,040.8	7,255.3
4	Otros Ingresos		2,379.0	2,304.5	3,336.9	4,625.3	6,504.2

FUENTE: Dirección General de Política Presupuestal, Secretaría de Finanzas del Gobierno del D.F.

Cuadro No. 5
RESULTADO PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO DEL D.F.

	EJERCIDO				EJERCICIO
CONCEPTO	Millones de pesos, a precios de 1994				ESPERADO
	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS	17,034.5	14,227.4	13,740.7	16,348.4	17,041.6
Propios	8,387.8	6,897.3	6,391.5	8,688.7	8,526.6
Participaciones del D.F.	6,267.7	5,623.1	5,509.7	5,535.6	5,693.6
Corrientes y de Capital	2,117.2	1,652.9	1,798.6	1,759.5	1,962.5
Transferencias Gobierno Federal	261.8	54.1	40.8	364.6	858.9
GASTO PROGRAMABLE	17,148.2	14,318.6	16,117.4	16,958.5	16,545.6
CORRIENTE	11,342.9	9,741.8	10,139.5	11,963.3	11,997.0
DE CAPITAL	5,805.3	4,576.8	5,977.9	4,995.1	4,548.6
INVERSIÓN FÍSICA	5,696.8	4,490.2	5,889.8	4,893.6	4,226.2
Obras Públicas	4,708.6	3,843.4	4,230.2	4,142.7	3,023.5
Bienes Muebles e Inmuebles	988.2	646.8	1,659.6	751.0	1,202.7
INVERSIÓN FINANCIERA	108.5	86.6	88.2	101.5	322.5
(DÉFICIT) O SEPERÁVIT DE OPERACIÓN	(113.70)	(91.30)	(2376.70)	(610.00)	496.00
INGRESOS Y GASTOS DE LA DEUDA	105.8	249.3	402.1	499.7	854.4
VARIACIONES DE ADEFAS	35.50	9.00	308.60	(365.40)	(126.80)
Ingreso	230.0	227.6	513.7	77.6	0.0
Gasto	194.5	218.6	205.1	442.9	126.8
(DÉFICIT) O SEPERÁVIT FINANCIERO	(184.00)	(331.60)	(2470.20)	(1475.10)	(485.30)
FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT	184.0	331.6	2,470.2	1,475.1	485.3
ENDEUDAMIENTO NETO	343.6	524.4	2,653.0	1,778.1	3,157.1
Colocación	389.5	580.0	2,707.1	1,908.5	3,393.0
Amortización	45.9	55.6	54.1	130.4	235.9
VARIACIÓN DE DISPONIBILIDADES	159.6	192.8	182.8	303.0	2,671.8
INGRESO NETO	17,608.1	14,979.3	16,907.4	18,204.1	20,198.7
GASTO NETO	17,448.5	14,786.5	16,724.6	17,901.1	17,526.9

FUENTE: Dirección General de Política Presupuestal, Secretaría de Finanzas del Gobierno del D.F.

Cuadro No. 6
TASA DE INFLACION EN LA CIUDAD DE MÉXICO (1994=100)

Concepto	Tasa de Inflación					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
	Acumulada	Acumulada	Acumulada	Acumulada	Acumulada *	Acumulada *
Alimentos, Bebidas y Tabaco	5.05	6.70	51.34	34.15	15.20	23.81
Ropa, Calzado y Accesorios	5.36	4.00	38.69	18.03	18.30	10.58
Vivienda	8.83	7.05	40.45	26.99	19.01	16.43
Accesorios Domésticos	4.79	5.90	55.96	32.11	14.13	14.33
Salud y Cuidado Personal	7.50	10.56	45.33	27.14	18.75	19.84
Transporte	6.84	6.29	47.43	25.16	11.75	18.67
Educación y Esparcimiento	16.01	8.24	33.25	22.66	13.96	17.62
Otros Servicios	10.33	4.51	30.29	25.43	15.84	16.68
Índice General	8.08	6.60	43.89	28.75	15.65	18.69

FUENTE: INEGI, Cuaderno de Información Oportuna Regional; tercer trimestre de 1996 y Banco de México

Cuadro No. 7
LOCALIZACION DE LAS EMPRESAS CON INVERSIÓN EXTRANJERA EN EL D.F.

Delegación	Empresas	%
Miguel Hidalgo	2,600	36.85
Cuauhtémoc	1,772	25.12
Benito Juárez	988	14.00
Álvaro Obregón	392	5.56
Azcapotzalco	250	3.54
Coyoacán	244	3.46
Tlalpan	154	2.18
Iztapalapa	147	2.08
Otras delegaciones	508	7.20
Distrito Federal	7,055	100

FUENTE: SECOFI, Dirección General de Inversión Extranjera.

Cuadro No. 8

EMPRESAS CON INVERSIÓN EXTRANJERAS UBICADAS EN EL D.F. POR PAÍS DE ORIGEN Y PARTICIPACION PORCENTUAL

País	1997			1998	
Empresas con I.E.	Participación Porcentual		Empresas con I.E.	Participación Porcentual	
	1 9 9 7			1 9 9 8	
E.U.	3,445	52.6		3,746	53.1
España	408	6.2		453	6.4
Canadá	290	4.4		337	4.8
Reino Unido	204	3.1		252	3.6
Holanda	247	3.8		252	3.6
Francia	211	3.2		246	3.5
Alemania	202	3.1		242	3.4
Otros	1,546	23.6		1,527	21.6
Total	6,553	100.0		7,055	100.0

FUENTE: SECOFI, Dirección General de Inversión Extranjera.

Cuadro No. 9
CONDICIÓN DE ALFABETISMO DE LA POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS
POR DELEGACIÓN

		POR DELEGACIÓN	1 9 9 5	
Delegación	Población		Alfabetas	
	Total		Absoluto	%
Azcapotzalco	336,838		328,466	97.51
Coyoacán	492,554		480,388	97.53
Cuajimalpa	93,267		89,592	96.06
Gustavo A. Madero	908,511		879,472	96.80
Iztacalco	307,076		298,499	97.21
Iztapalapa	1,160,111		1,116,042	96.20
M. Contreras	150,027		144,138	96.07
Milpa Alta	53,311		50,305	94.36
Álvaro Obregón	485,078		468,071	96.49
Tláhuac	170,451		163,541	95.95
Tlalpan	393,852		380,634	96.64
Xochimilco	228,053		218,071	95.62
Benito Juárez	296,932		293,105	98.71
Cuauhtémoc	407,757		397,795	97.56
Miguel Hidalgo	281,627		275,218	97.72
Venustiano Carranza	356,933		347,585	97.38
Distrito Federal	6,122,378		5,930,922	96.87

FUENTE: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 1995.

Cuadro No. 10
PROMEDIO DE ESCOLARIDAD POR SEXO

1970 Y 1990		
Total	Años aprobados	
	1 9 7 0	1 9 9 0
Hombres	5.44	8.02
Mujeres	4.43	7.25
Total	4.91	7.61

FUENTE: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda, 1970 Y 1990.

Cuadro No. 11
ESTRUCTURA ESCOLAR POR UNIVERSIDAD, 1997

INSTITUCIÓN	ALUMNOS INSCRITOS b/	ALUMNOS EGRESADOS F/	ALUMNOS TITULADOS G/
1. Universidad Nacional Autónoma de México	87,844	18,334	8,370
2. Instituto Politécnico Nacional F/	59,298	8,875	7,151
3. Universidad Autónoma Metropolitana	40,184	8,622	5,740
4. Universidad Tecnológica de México	16,793	2,977	1,340
5. Universidad del Valle de México	12,837	1,672	921
6. Universidad Iberoamericana	9,994	1,472	1,680
7. Universidad la Salle, A.C.	7,225	1,282	1,029
8. Inst. Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	5,150	327	327
9. Universidad Intercontinental	4,122	910	325
10. Instituto Tecnológico Autónomo de México	4,108	932	466
11. Universidad Panamericana	3,408	498	401
12. Escuela Bancaria y Comercial	3,945	820	622
13. Instituto Nacional de Antropología e Historia	2,200	289	96
14. Centro Cultural Universitario Justo Sierra	2,060	143	2
15. Centro de Estudios Universitarios Londres	2,038	67	-
16. Centro Universitario Grupo Sol, S.C.	2,020	392	225
17. Instituto de Estudios Superiores del Colegio Holandés	2,010	211	6
18. Universidad Anáhuac del Sur, S.C.	1,947	313	271
19. Universidad del Tepeyac, A.C.	1,859	275	139
20. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.	1,347	167	69
21. Universidad del Ejército y Fuerza Aérea	1,298	171	171
22. Universidad de las Américas, A.C. Ciudad de México	1,223	127	168
23. Centro Universitario México	1,120	-	-
24. Universidad ISEC G/	1,081	242	117
25. Universidad Latina, S.C.	1,001	24	20
26. Resto de las Instituciones H/	21,389	2,920	1,528
TOTAL (109)	297,501	52,062 e/	31,184 e/

FUENTE: ANUIES. Anuario Estadístico, 1996 y 1997. Licenciatura en universidades e institutos tecnológicos; b/ Comprende primer ingreso y reingreso. e/ La información de alumnos egresados y titulados corresponde al ciclo 1995/96; F/ En relación a ciclos anteriores los datos de Alumnos Titulados y Egresados, pueden o no ser menores, debido a los cambios en los programas de titulación y recuperación académica y, a la fecha de corte en que se recolecta la información; y, G/ en esta Institución, el ciclo escolar inició en enero. H/ comprende 83 Instituciones de Educación Superior.

Cuadro No. 12

**DISTRIBUCION DEL INGRESO CORRIENTE TOTAL POR DÉCILES DE
HOGARES**

Déciles	Nacional				Área Metropolitana		
De	% Ingreso hogares				% Ingreso hogares		
Hogares	1989	1992	1994	1996	1989	1992	1996
Coeficiente de Gini	0.47	0.47	0.48	0.46	0.47	0.44	0.43
I	1.58	1.55	1.59	1.79	2.04	2.23	2.37
II	2.81	2.73	2.76	3.00	3.06	3.25	3.48
III	3.74	3.70	3.67	3.94	3.82	4.07	4.34
IV	4.73	4.70	4.64	4.90	4.70	4.95	5.23
V	5.90	5.74	5.67	5.97	5.66	5.97	6.19
VI	7.29	7.11	7.06	7.32	6.78	7.02	7.29
VII	8.98	8.92	8.74	8.96	8.33	8.80	8.94
VIII	11.42	11.37	11.34	11.49	10.86	11.36	11.44
IX	15.62	16.02	16.11	16.03	15.19	16.80	16.11
X	37.93	38.16	38.42	36.60	39.56	35.55	34.61
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTE: INEGI, Encuestas de Ingreso y gasto de los hogares, Nacional y Área Metropolitana

Cuadro No. 13

SALARIO MINIMO GENERAL DE LA CD. DE MÉXICO

		Distrito Federal		Nacional (Prom.)	
Años	Periodo		Pesos		
		Corrientes	de 1994	Corrientes	de 1994
1988	1° de enero al 29 de febrero	7.60	19.62	7.04	17.80
1988	1° de marzo al 31 de diciembre	8.00	20.22	7.25	18.33
1989	1° de enero al 30 de junio	8.64	18.20	7.83	16.49
1989	1° de julio al 3 de diciembre	9.16	19.29	8.30	17.48
1989	4 al 31 de diciembre	10.08	21.23	9.13	19.23
1990	1° de enero al 15 de noviembre	10.08	16.76	9.13	15.18
1990	16 de noviembre al 31 de diciembre	11.90	19.79	10.78	17.93
1991	1° de enero al 10 de noviembre	11.90	16.13	10.78	14.61
1991	11 de noviembre al 31 de diciembre	13.30	18.03	12.08	16.37
1992	1° de enero al 31 de diciembre	13.33	15.64	12.08	14.18
1993	1° de enero al 31 de diciembre	14.27	15.26	13.06	13.96
1994	1° de enero al 31 de diciembre	15.27	15.27	13.97	13.97
1995	1° de enero al 31 de marzo	16.34	12.10	14.95	11.07
1995	1° de abril al 3 de diciembre	18.30	13.55	16.74	12.40
1995	4 al 31 de diciembre	20.15	14.92	18.43	13.65
1996	1° de enero al 31 de marzo	20.15	11.13	18.43	10.18
1996	1° de abril al 2 de diciembre	22.60	12.49	20.66	11.41
1996	3 de diciembre a la fecha	26.45	14.61	24.30	13.43
1997	1° enero al 31 de diciembre	26.45	11.78	24.30	10.82
1998	1° de enero al 2 de diciembre	30.20	11.34	27.99	10.51
1999	3 de diciembre a la fecha	34.45		32.02	

FUENTE: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

Cuadro No. 14
POBLACIÓN COTIZANTE Y ASEGURADOS EN EL I.M.S.S. DEL DISTRITO FEDERAL

Año	Total de Asegurados	Asegurados Permanentes	%	Asegurados Eventuales	%
1990	2,433,907	2,326,110	95.6	107,797	4.4
1991	2,526,150	2,428,690	96.1	97,460	3.9
1992	2,480,990	2,375,900	95.8	105,090	4.2
1993	2,447,440	2,314,210	94.6	133,230	5.4
1994	2,433,907	2,289,054	94.0	144,853	6.0
1995	2,131,694	2,070,251	97.1	61,443	2.9
1996	2,241,127	2,170,342	96.8	70,785	3.2
1997	2,463,135	2,367,414	96.1	95,721	3.9

FUENTE: IMSS, División Estadística. Cifras a Diciembre de cada año.

Cuadro No. 15
OFICINAS POSTALES Y TELEGRÁFICAS POR DELEGACIÓN

Oficinas	Postales			Telegráficas		
	1994	1995	1997	1994	1995	1997
Azcapotzalco	191	196	202	4	4	4
Coyoacán	334	344	377	7	7	7
Cuajimalpa	39	56	54	1	1	1
Gustavo A. Madero	595	613	659	11	11	11
Iztacalco	221	228	240	5	5	5
Iztapalapa	475	489	527	9	9	11
M. Contreras	183	195	197	2	2	2
Milpa Alta	72	74	76	1	1	1
Álvaro Obregón	263	270	306	5	5	5
Tláhuac	80	81	92	2	2	2
Tlalpan	188	194	216	4	4	4
Xochimilco	115	121	130	1	1	1
Benito Juárez	229	234	257	7	7	8
Cuauhtémoc	382	377	373	17	16	16
Miguel Hidalgo	204	208	201	10	10	10
Venustiano Carranza	224	241	266	9	9	9
Distrito Federal	3,795	3,921	4,173	95	94	97

FUENTE: Anuario Estadístico del D.F. INEGI y Cuadernos Estadísticos Delegacionales, (INEGI) 1995 y 1998.

Cuadro No. 16
SERVICIO TELEFÓNICO

CONCEPTO	ENERO-JUNIO		VARIACIÓN PORCENTUAL
	1997	1998	ANUAL ACUMULADA
INGRESOS DE OPERACIÓN (MILLONES DE PESOS)	31220	34855	11.6
Larga Distancia Internacional	6,412	4,927	-23
Larga Distancia Nacional	8,806	7,864	-11
Servicio Local	14,616	19,739	35
Interconexión	193	792	310
Otros	1,193	1,533	29
DATOS OPERATIVOS (MILES)			
Incremento de líneas en servicio	164	309	89
Total de líneas en servicio	8,990	9,563	6
Incremento de clientes celulares	188	411	119
Total de clientes celulares	845	1,524	80
MINUTOS DE LARGA DISTANCIA (MILLONES)			
Nacional	4,097	4,259	4
Internacional	1,910	1,668	-13

FUENTE: Teléfonos de México. Resultados Relevantes, segundo trimestre, 1998.
Cuadro No. 16