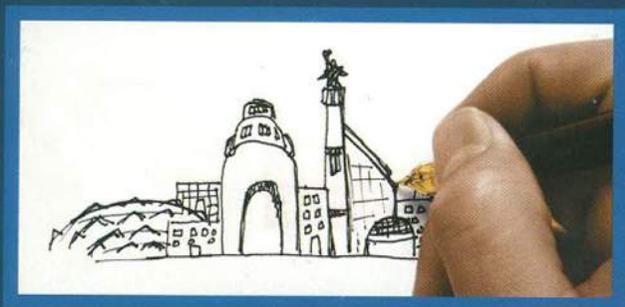


Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal



José F. Fernández Santillán
Fernando Escalante Gonzalbo
Alicia Ziccardi Contigiani
Pablo Javier Becerra Chávez
Carlos Sirvent Gutiérrez

1



INSTITUTO
ELECTORAL
DEL
DISTRITO
FEDERAL

Colección **sinergia**

1

Instituto Electoral del Distrito Federal

Análisis y perspectivas
de la Reforma Política
del Distrito Federal

Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal

José F. Fernández Santillán
Fernando Escalante Gonzalbo
Alicia Ziccardi Contigiani
Pablo Javier Becerra Chávez
Carlos Sirvent Gutiérrez

INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

DIRECTORIO

LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO, Consejero Presidente del Consejo General

C. EDUARDO R. HUCHIM MAY, Consejero Electoral

LIC. RUBÉN LARA LEÓN, Consejero Electoral

MTRA. ROSA MARÍA MIRÓN LINCE, Consejera Electoral

C. RODRIGO A. MORALES MANZANARES, Consejero Electoral

MTR. JUAN FRANCISCO REYES DEL CAMPILLO LONA, Consejero Electoral

DR. LEONARDO VALDÉS ZURITA, Consejero Electoral

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS ANTE EL CONSEJO GENERAL:

LIC. RAMÓN MACÍAS CORTÉS, Partido Acción Nacional

LIC. ARNOLDO OCHOA GONZÁLEZ, Partido Revolucionario Institucional

LIC. MAURICIO DEL VALLE MORALES, Partido de la Revolución Democrática

C. JUVENAL ALEJANDRO NÚÑEZ MERCADO, Partido del Trabajo

DIP. ALEJANDRO AGUNDIS ARIAS, Partido Verde Ecologista de México

LIC. ELÍAS CÁRDENAS MÁRQUEZ, Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional

LIC. MARCELA PÉREZ GARCÍA, Partido de la Sociedad Nacionalista

C. JOSÉ ALFONSO LEÓN MATUS, Partido Alianza Social

LIC. ADOLFO RIVA PALACIO NERI, Secretario Ejecutivo

C. SANDRA GARCÍA ÁLVAREZ, Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

LIC. MARÍA TERESA IBARGÜENGOTIA GONZÁLEZ, Directora de Difusión

Editor: Valentín Almaraz Moreno

Cuidado de la edición: Aura Eréndira Macías Roque

Diseño: Areli Jiménez Ramírez y Alberto Nava

© Instituto Electoral del Distrito Federal

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Huizaches 25, Col. Rancho los Colorines, 14380 Tlalpan, México, D.F.

1ra. edición, noviembre de 2001

1ra. reimpresión, julio de 2002

ISBN: 968-5505-00-4

Impreso y hecho en México

Este ejemplar es de distribución gratuita, queda estrictamente prohibida su venta.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
PRÓLOGO	11
DEMOCRACIA, SOCIEDAD CIVIL Y CIUDADANÍA	
José F. Fernández Santillán	13
EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Fernando Escalante Gonzalbo	41
LAS REFORMAS AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: AVANCES LOGRADOS Y TAREAS PENDIENTES	
Alicia Ziccardi Contigiani	65
LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL: EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS	
Pablo Javier Becerra Chávez	99
LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL	
Carlos Sirvent Gutiérrez	155
LOS AUTORES	169

PRESENTACIÓN

El Instituto Electoral del Distrito Federal tiene entre sus fines y acciones coadyuvar a la difusión de la cultura democrática. Congruente con dicho fin ha diseñado e impulsado un programa editorial con la intención de que se convierta en un nuevo espacio para la divulgación de ideas y marcos explicativos del acontecer político, social, económico y cultural de nuestra ciudad capital.

Uno de los propósitos de este programa es incentivar la realización de análisis y reflexiones de especialistas, académicos e investigadores sobre temas inherentes a la democracia, y dirigirlos a distintos sectores de la población como una aportación al desarrollo de la vida y cultura democráticas.

La colección de ensayos Sinergia surge con el objetivo de auspiciar el debate teórico sobre la coyuntura política y sus implicaciones, así como de contribuir a la comprensión de la realidad social de nuestro entorno y promover en la sociedad un mejor ejercicio de la responsabilidad ética y ciudadana.

Cada número de la colección privilegiará un tema que explicará nuestro complejo entorno desde una perspectiva multidisciplinaria, buscando siempre ofrecer, desde distintos enfoques, una visión objetiva de la problemática analizada.

El fortalecimiento de la formación y responsabilidad cívicas, para el apuntalamiento de los cimientos de la democracia plena, es la aspiración a la cual se dirigirán los esfuerzos de este nuevo espacio editorial.

Instituto Electoral del Distrito Federal

PRÓLOGO

En la transformación de las prácticas políticas que se observan actualmente, es fundamental la búsqueda del consenso. Su importancia radica en que la sociedad mexicana es cada vez más participativa, informada y convencida de la necesidad de actuar en el desarrollo de la vida política del país.

Tomando en cuenta que el campo de acción del IEDF es, precisamente, la Ciudad de México, el primer número de la colección Sinergia tiene como tema central la Reforma Política del Distrito Federal, sus orígenes, actores, conceptualizaciones, proyectos, alcances y asignaturas pendientes, analizada por cinco prestigiados académicos.

José Fernández Santillán, profesor e investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), elabora un análisis sobre la evolución y el peso de la sociedad civil ante el Estado, así como de la relación entre sociedad civil y la democracia, en el marco de “dos fenómenos que están poniendo a prueba el modelo del Estado liberal democrático: el tribalismo y la globalización”.

Fernando Escalante Gonzalbo, catedrático e investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México (COLMEX), reflexiona sobre los resultados concretos que como sociedad hemos logrado con la práctica democrática real, de frente a su promesa

conceptual, y nos previene sobre la fascinación que desde el poder se tiene de la participación ciudadana en los asuntos públicos, misma que puede distorsionar su naturaleza y objetivos.

Alicia Ziccardi, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, plantea, en un primer momento, los avances que se han dado en las reformas políticas en el Distrito Federal en el periodo de 1987 a 1998, desde la perspectiva de la democratización del gobierno, la base legal y normativa y la democratización de los procesos de planeación urbana. En segundo plano, Ziccardi analiza los aspectos pendientes o inconclusos que debería contener una nueva Reforma Política del Distrito Federal .

Pablo Javier Becerra, profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa (UAM-I), examina, al igual que Ziccardi, las reformas político-electorales que se han llevado a cabo en el Distrito Federal de 1988 a 1996, dividiendo el trabajo en tres grandes rubros: 1) la administración del presidente Salinas (1988-1994), 2) el gobierno de alternancia en el Distrito Federal (1997-2000), y 3) el Estatuto de Gobierno, la Ley de Participación Ciudadana y el Código Electoral.

Por último, Carlos Sirvent, académico e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, incorpora en el debate la necesidad de evaluar las facultades de la Asamblea Legislativa y del Gobierno del Distrito Federal; la revisión y actualización del marco legal y normativo contenido en el Código Electoral del Distrito Federal y la redefinición del papel de las organizaciones ciudadanas en el nuevo esquema de delegaciones con titulares elegidos por la vía electoral.

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica

DEMOCRACIA, SOCIEDAD CIVIL Y CIUDADANÍA

José F. Fernández Santillán

EL RENACIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Parto de una constatación inicial: durante mucho tiempo el concepto sociedad civil fue confundido, de una parte, con la esfera política, de otra, con la esfera económica. Así sucedió, por ejemplo, con los iusnaturalistas (Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, entre otros) quienes al referirse a la sociedad civil lo hacían para indicar al mismo tiempo la condición política que se creaba una vez estipulado el contrato social. En contraste, la doctrina marxista identificó a la sociedad civil con el terreno económico en el que tienen lugar las relaciones de producción. Sólo después de un largo camino teórico y práctico la sociedad civil pudo autonomizarse frente a la política y frente a la economía. Eso fue posible gracias a las aportaciones de autores como Hegel, Tocqueville, Tönnies y Durkheim. Pasada la etapa de autonomización, la sociedad civil, como tópico de análisis, cayó en desuso. Hasta que recuperó interés gracias a las revoluciones pacíficas en Europa del Este, tanto así que podemos decir sin temor a equivocarnos, que hoy está situada en el centro de la atención pública internacional. Constituye, efectivamente, el tema de temas de la filosofía política al inicio del siglo XXI.

Ciertamente, hay un acuerdo generalizado entre los especialistas en el tema en que el renovado interés por el concepto sociedad civil se debe a la liberación de los países de Europa Oriental en 1989, es decir, el resurgimiento de la sociedad civil tiene que ver con el derrumbe del “socialismo real”. Ernst Gellner, por ejemplo, escribe: “La turbulencia en Europa del Este que culminó con los dramáticos acontecimientos de 1989 trajo consigo un poderoso resurgimiento en el interés de la noción *sociedad civil*.”¹ A este comentario podríamos agregar el parecer de uno de los mejores especialistas en la materia, John Keane, para quien el actual interés por el término sociedad civil es mayor, incluso, que en la época en que nació y maduró, o sea, el periodo situado entre 1750 y 1850.²

La revolución de los países del Este europeo parece contener el “espíritu del tiempo” (*Zeitgeist*) para decirlo en términos hegelianos. Como si al caer el Muro de Berlín se hubiesen liberado energías que se encontraban en el subsuelo de esas sociedades y, con la onda expansiva que produjo, hubiesen cobrado nuevos bríos las corrientes progresistas en todo el mundo.

Al desmoronarse el totalitarismo, es decir, el monopolio de un solo partido en el ámbito político, de una sola verdad en la esfera de la cultura y de una sola economía, se desencadenaron potencias sociales que habían estado contenidas por el dogmatismo y la represión sistemática. Seyla Benhabib ha mostrado gráficamente la naturaleza opresiva del sistema soviético: “El totalitarismo no tiene una topología espacial: es como un gran anillo de hierro que

¹ Ernst Gellner, “Civil society in historical context”, *International Social Science Journal*, núm. 129, agosto, 1991, p. 495.

² Ernst Keane, *Civil Society* (Old Images, New Visions), Stanford, California, Stanford University Press, 1998, p. 32.

comprime a la gente progresivamente hasta convertirlos en una sola masa.”³

Lo curioso es que el fracaso del comunismo no sobrevino, como se esperaba, por un conflicto internacional entre el bloque socialista y las potencias reunidas en torno al Tratado del Atlántico del Norte (OTAN). La derrota del comunismo se debió, en cambio, a una movilización de sus propias sociedades. A falta de mecanismos plurales, la sociedad civil tuvo que abrirse paso desde abajo y por los medios que fueron dándose espontáneamente (folletos y periódicos clandestinos, reconquista paulatina de espacios públicos, activación de la comunicación grupal, reuniones encubiertas, movilizaciones de difusión, integración de asociaciones disidentes, manifestaciones, expresiones artísticas alternativas y un largo etcétera). Ese fenómeno fue interpretado, por los propios protagonistas, como un sacudimiento surgido de la *civil society* (referida así textualmente). Ignatieff escribe sobre este trabajo clandestino: “Los grupos de estudio filosóficos, los sótanos y cuartos de calderas, los círculos de plegaria en las criptas de las iglesias y las reuniones de los grupos no oficiales en bares y trastiendas fueron vistos como una sociedad civil en embrión. En esas instituciones encubiertas sobrevino la educación en la libertad y las energías liberadoras que llevaron al triunfo en 1989. En las revoluciones de ese año en Hungría, Polonia, Rumania, Alemania del Este, Checoslovaquia y el Báltico, la sociedad civil triunfó sobre el Estado.”⁴ Fue el modo de comprender –en el sentido ilustrado del

³ Seyla Benhabib, “Models of Public Space”, in Craig Calhoun, *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1997, p. 77.

⁴ M. Ignatieff, “On Civil Society: Why Eastern Europe’s Revolution Could Succeed”, *Foreign Affairs* 74, núm. 2 (1995), p. 128.

término— y llevar adelante un proyecto democrático distinto del esquema de dominación impuesto por el estalinismo.

El renacimiento de la sociedad civil ha estado ligado estrechamente con la recuperación de la cultura liberal-democrática. La creciente presión de esa sociedad civil, luego de arduas jornadas de propaganda clandestina y movilización pacífica —con los consabidos contragolpes represivos—, terminó por romper los diques que se habían levantado para garantizar la seguridad y continuidad del sistema. Como dice John A. Hall: “La sociedad civil fue vista como lo opuesto al despotismo, un espacio en el cual los grupos sociales pudieran existir y moverse —algo que ejemplifica y asegura mejores y más tolerables condiciones de existencia.”⁵

Sabemos que el concepto “sociedad civil” es usado de múltiples maneras, pero es mejor entendido cuando se usa como sustantivo, como una cosa que tiene carne y huesos, un terreno social consistente en una serie de instituciones no ligadas al Estado como la familia, organizaciones vecinales, asociaciones religiosas, grupos civiles y, en general, toda forma de asociación voluntaria imaginable. Sucede que las redes civiles surgen como una demanda de la gente para asociarse con sus semejantes. El requisito es que estas asociaciones sean voluntarias y sirvan para atender propósitos compartidos. Ese es el soporte real de la democracia, no el juego que se pueda dar entre las élites dirigentes. Don E. Eberly reconoce tres grandes funciones de la sociedad civil: “la mediación entre el individuo y las grandes mega-estructuras del mercado y el Estado, moderando las inclinaciones negativas vinculadas con esas mega-

⁵ John A. Hall, “In Search of Civil Society”, in Id., *Civil Society*, Oxford, Polity Press, 1995, p. 1.

estructuras; la creación de un importante capital social, y la difusión de los valores y hábitos democráticos.⁶

Recordemos que durante más de un siglo el marxismo ocupó

un lugar de primer orden en el marco de la lucha ideológica y de

los programas de emancipación. Esa doctrina se constituyó en una verdadera y propia alternativa para millones y millones de seres humanos, los “condenados de la tierra” (se trataba de “ver la historia desde el lado de quienes habían carecido de historia”), resueltos a no seguir soportando condiciones de explotación y miseria. Innumerables militantes de izquierda, sinceramente convencidos de que ese proyecto era válido, murieron en las persecuciones, las cárceles o en los campos de batalla por la causa de construir una sociedad superior y dar vida al “hombre nuevo”. Una de las mejores cartas de presentación con la que siempre contó el marxismo fue la promesa de que esa doctrina llevaría a una democracia “mil veces más democrática que la burguesa”, según la célebre expresión de Lenin. No obstante, cuando el marxismo encarnó en regímenes dictatoriales aquel prestigio perdió credibilidad. La utopía se transformó en antiutopía; pocas veces el contraste fue tan marcado: lo que se concibió como noble y alto se convirtió en un infierno, en el *Gulag*.⁷ El propósito de redención se transformó en su exacto contrario. Si el socialismo fue asumido como una fuerza que tomaría el poder por la misma justeza de la causa –no olvidemos que Marx definió al comunismo como “la

⁶ Eberly, Don E., “The Meaning, Origins, and Applications of Civil Society”, en Id., *The Essential Civil Society Reader*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2000, p. 7.

⁷ Acerca de la transformación de la utopía en antiutopía me baso en el texto de Norberto Bobbio, *L'utopia capovolta*, Turín, La Stampa, 1990. En especial me apoyo en el ensayo que da título al libro que se encuentra en las pp. 127-130.

solución del enigma de la historia”—, lo que sucedió fue lo contrario; una especie de espejo que pone de cabeza la imagen que refleja.

Cuando la gente perdió el miedo y se atrevió a luchar abiertamente, pese a las amenazas de los aparatos de seguridad, por paradójico que pueda parecer, fue la recuperación de aquellas libertades que fueron despectivamente calificadas como burguesas. No la democracia directa de los consejos de fábrica, sino la democracia representativa, con las cuatro libertades de los modernos: la libertad personal, que significa el derecho de no ser detenido arbitrariamente y de ser juzgado de acuerdo a la ley; la libertad de prensa y de opinión, la libertad de reunión y la libertad de asociación de la que nacen los partidos y los sindicatos libres no controlados por el Estado y que es signo de una sociedad pluralista sin la cual no existe verdadera democracia. El corolario de estas libertades civiles es la libertad política que se plasma en el derecho al voto, o sea, a participar en la formación de las decisiones colectivas.

Con la movilización de las sociedades a cuyos pies cayeron las estatuas de Marx, Engels, Lenin y Stalin terminó la época iniciada en 1945 (la Guerra Fría), pero también finalizó el periodo que comenzó en 1917 (la revolución bolchevique). En forma concomitante, se retomaron los ideales de 1789. Acertadamente Francois Furet mencionó, en los festejos conmemorativos del segundo centenario (1989) de la toma de la Bastilla, lo siguiente: “Estamos cada vez más lejos de la revolución francesa y, sin embargo, vivimos cada vez más en el mundo inaugurado por ella. Una nueva cercanía ha nacido de la distancia.”⁸ Es por esto que Jürgen Habermas calificó a la revolución de los países del Este eu-

⁸ F. Furet, *Prefazione* a F. Furet, M. Ozouf, a cargo de, *Dizionario critico della Rivoluzione francese*, Milán, Bompiani, 1988, p. XI.

ropeo como una “revolución recuperante” (*Nachholende Revolution*). Recuperante de los principios y valores de la modernidad.

El fenómeno social registrado en 1989 fue la culminación de una lucha fraguada con infinita paciencia para minar, ante todo, las bases de legitimidad del sistema soviético de dominación. “El poder de los sin poder”, como lo bautizó Vaclav Havel, fue sobre todo de naturaleza moral. Comenzó por abrirle pequeñas grietas al sistema monolítico y dictatorial. Fue un sistema en el que cualquier signo de discrepancia era tomado como un atentado contra la misión histórica del proletariado, como una expresión de herejía contraria a la verdad revelada. Pero tras el escaparate, tras la apariencia de control absoluto, se encontraba un sentimiento de desafección, de no creer más en el marxismo transformado en doctrina de Estado.

Cuando un puñado de personas convencidas de que la realidad era otra, esas grietas crecieron exponencialmente: “La conclusión fundamental que debe extraerse de esto es que la primera y más importante esfera de actividad, la que determina a todas las demás, es simplemente el intento de crear y sostener la ‘vida independiente de la sociedad’ como una expresión articulada de ‘vivir en la verdad’.”⁹ Los núcleos originales de la disidencia vieron cómo se incorporaron nuevos contingentes de personas resueltas a dejar de vivir en la apariencia.

⁹ Vaclav Havel, “The Power of the Powerless”, Id., *Living in Truth*, Boston, Faber and Faber, 1987, p. 87.

AUTOCONSTRUCCIÓN Y AUTODESARROLLO

El antecedente de la revolución democrática en los países del Este europeo y la aportación de la teoría habermasiana del mundo, de la vida y el sistema son dos pilares fundamentales de la mayor obra que se haya escrito hasta ahora sobre el tema. Me refiero al libro de Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política* (1994). El propósito fundamental de este trabajo es brindar una aportación a la teoría de la democracia.¹⁰ Sin la participación activa de los individuos en las instituciones públicas así como en los grupos, organizaciones y asociaciones que componen la sociedad civil, no hay forma de sustentar sobre bases firmes a la democracia. La sociedad civil favorece el proceso de democratización porque amplía los canales de participación en los partidos políticos y en los órganos de gobierno.

El libro es una combinación de la perspectiva institucional con la visión normativa. Trata de llenar una laguna en el estudio de la democracia en cuanto los teóricos se han dedicado a plantear modelos institucionales, pero no modelos de sociedad civil. Esto constituye una grave omisión para entender los actuales procesos de cambio así como las orientaciones normativas que deben encauzarlos. La sociedad civil se presenta como el *locus* para la expansión de la democracia. Sin esa base los intentos democráticos quedan reducidos a los arreglos entre las élites.

¹⁰ Jean L. Cohen and Andrew Arato, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1997, p. VII. Hay traducción de este libro al español publicada por el Fondo de Cultura Económica.

Mientras prevalecieron las ya citadas mezclas entre, por un lado, la sociedad civil y la política (iusnaturalismo) y, por otro, entre la sociedad civil y el mercado (economía política clásica y Marx), la sociedad civil fue asumida como una variable dependiente de alguno de los dos extremos del binomio Estado-mercado; pero una vez que ella logró conquistar su propia autonomía práctica y conceptual, el proceso de diferenciación de esferas fue asumido como un elemento constitutivo de la sociedad moderna.

En la definición que Cohen y Arato proporcionan de la sociedad civil se nota claramente el planteamiento diferenciador: “Entendemos a la ‘sociedad civil’ como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstrucción y automovilización.”¹¹

Como esfera de interacción entre el Estado y el mercado, la sociedad civil puede influir en la vida política y en la vida económica. El papel político de la sociedad civil, sin embargo, no está directamente relacionado con el control o la conquista del poder, sino con la generación e influencia, mediante las múltiples asociaciones que la constituyen y el debate sobre la orientación política. Lo mismo sucede con el papel económico de la sociedad civil que no está estrictamente vinculado con el control o la conquista de riquezas, sino con la generación e influencia, mediante los grupos que la forman y la discusión en torno a la orientación económica.

De la interacción entre el Estado y la sociedad civil nace la “sociedad política” (partidos políticos); de la interacción entre el

¹¹ *Ibidem.*, p. IX.

mercado y la sociedad civil brota la “sociedad económica” (sindicatos). La idea es que la implantación de mecanismos de mediación entre las tres esferas producirá estabilidad y continuidad en todos los ámbitos, en tanto que una incorrecta implantación institucional y sistemas de mediación inadecuados o inexistentes redundará en fallas y conflictos de todo el conjunto social.

No todo el mundo social puede ser abarcado por la sociedad civil. Por el contrario, la sociedad civil sólo representa una parte del mundo sociológico relacionado con normas, papeles, prácticas, competencias y, sobre todo, la parte organizada establemente de este mundo sociológico. Así como la sociedad civil logró conquistar su propio espacio frente a las otras dos esferas, así también es preciso no caer en el extremo opuesto en el que se podría ver a esa sociedad civil como opuesta sistemáticamente al Estado y a la economía.

Cohen y Arato se ubican en el horizonte posmarxista y, por tanto, localizan el corazón del pluralismo de la modernidad junto con la teoría crítica. Con esa toma de posición, y teniendo como punto central a la sociedad civil, intervienen en tres grandes discusiones que han ocupado buena parte del debate contemporáneo, o sea, la discusión entre el elitismo democrático y la democracia participativa, la disputa entre liberales y comunitaristas y la controversia entre el llamado neoconservadurismo y el Welfare State. A su entender, estas discusiones en las que ha estado centrada la atención podrían encontrar una vía de solución si se tomara en cuenta a la sociedad civil para hacer menos tediosa y polarizada la controversia.

Cuando hablan de la sociedad civil Cohen y Arato tienen en mente un campo que incluye los siguientes componentes: 1) pluralidad: familias, grupos informales y asociaciones voluntarias

cuya pluralidad y autonomía permite una variedad de formas de vida; 2) publicidad: instituciones de cultura y comunicación; 3) privacía: el dominio sobre el autodesarrollo individual y preferencias morales, y 4) legalidad: estructuras normativas generales y derechos básicos indispensables para delimitar la pluralidad, la publicidad y la privacía. Estos componentes son pilares fundamentales de la existencia de la sociedad civil.

Respecto de la discusión de los temas civiles, políticos y económicos dicen: “Es en este contexto en el que la categoría de sociedad civil nos permite unir una pluralidad de formas de vida con un modelo político que implica la institucionalización de los discursos. Específicamente, relacionamos la ética del discurso y la sociedad civil moderna por medio de las categorías de legitimidad democrática y derechos básicos.”¹²

DÉFICIT CÍVICO

Desde este mirador, otro de los grandes analistas de la relación entre la sociedad civil y la democracia, Larry Diamond, ha definido a la sociedad civil como el reino de vida social organizada que es voluntaria, autogeneradora, autónoma frente al Estado y protegida por el orden legal. Para Diamond, la sociedad civil es distinta de la sociedad en general porque ella (la sociedad civil) involucra a los ciudadanos que actúan colectivamente en la esfera pública. Por esfera pública no se debe entender la esfera política o estatal, sino el espacio que la propia sociedad civil construye para discutir temas

¹² Jean Cohen and Andrew Arato, *op. cit.*, p. 397.

de interés común. Es, precisamente, en la esfera pública donde se genera la opinión pública.

Los grupos que forman parte de la sociedad civil, por tanto, no sólo sirven para limitar el poder del Estado. Esos grupos forman espacios de discusión en los que se participa para influir en la definición de las políticas públicas y para legitimar a las autoridades cuando éstas llevan a cabo sus funciones en el marco de la ley.

Diamond proporciona un listado bastante completo de grupos formales e informales que conforman la sociedad civil: 1) económicos (redes de asociaciones de productores y de comerciantes); 2) culturales (religiosos, étnicos, comunales, y otras instituciones y asociaciones que defienden derechos colectivos, valores, fe, credos, y símbolos); 3) informativos y educacionales (dedicados a la producción y difusión de conocimientos, ideas, noticias e información); 4) interés (designados para avanzar o defender los intereses comunes de orden funcional o material de sus miembros como trabajadores, pensionados, profesionales, etcétera); 5) de desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad); 6) orientados temáticamente (movimientos a favor de la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reforma agraria o protección de los consumidores), y 7) cívicos (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático a través del monitoreo de los derechos humanos, educación y movilización electoral, observación, lucha contra la corrupción).¹³

Al unísono del pensamiento habermasiano, Diamond agrega una observación relevante: la sociedad civil es, también, la sede del

¹³ *Ibidem.*, p. 6.

poder ideológico donde fluyen las ideas y la información. La vida social no sólo se mueve en torno a la lucha por el poder; esa vida social, por el contrario, tiene un componente ideológico que debe

ser tomado debidamente en cuenta. La transmisión de creencias y

conocimientos es sustancial para entender el funcionamiento de la

sociedad. En consecuencia, a la lista de organizaciones civiles se deben añadir los medios de comunicación así como las instituciones relacionadas con actividades culturales, educativas e intelectuales. En este catálogo se encuentran las universidades, las asociaciones de escritores, compañías de publicidad, los teatros, compañías filmicas, casas editoriales y grupos organizados de artistas.

La sociedad civil no debe ser asumida como una categoría residual donde se puedan depositar los sobrantes que no encajan en el Estado. Ciertamente, los grupos que forman la sociedad civil están vinculados con actividades de orden público. Esas asociaciones están relacionadas con el Estado a través de formas de mediación plurales; pero ellas no buscan su inscripción en el Estado. Más bien tratan de obtener de él concesiones, beneficios, modificaciones en las políticas públicas y rendición de cuentas de la gestión gubernamental en determinadas áreas.

La sociedad civil, por su propia naturaleza, es pluralista y diversa. Esos son rasgos que no pueden ser suplantados. Por consiguiente: “aquél tipo de organización –como los movimientos religioso-fundamentalistas, étnico-chauvinistas, revolucionarios o milenaristas– que tratan de monopolizar algún espacio funcional o político, afirmando que representa la única vía legítima, contradice la naturaleza pluralista y competitiva de la sociedad civil.”¹⁴ Este tipo de movimientos tiene un perfil de intolerancia que los lleva a

¹⁴ *Ibid.*, p. 6-7.

querer imponer su exclusiva interpretación de la realidad, como si quisieran abarcar todo.

El pluralismo democrático está relacionado estrechamente con el carácter parcial –es decir, no totalitario– de los grupos civiles. Eso excluye que algún grupo trate de representar al conjunto de personas o asociaciones de un determinado sector de la sociedad civil, mucho menos a la sociedad civil en su conjunto: “grupos diferentes, representan intereses diferentes.” Conviene aclarar que pluralismo no significa fragmentación: el pluralismo supone una amplia variedad de organizaciones que actúan dentro de un determinado sistema social. La fragmentación implica ruptura y la formación de “monadas” que rechazan la relación con otras organizaciones.

El pluralismo civil permite que los individuos formen parte de diversas organizaciones; a ellas se pueden entrar y salir sin grandes restricciones. La fragmentación, en contraste, hace que la permeabilidad quede cancelada y se tengan grupos cerrados en que los individuos quedan adscritos (*link*) de manera cuasi-corporativa.

Una primera y elemental función de la sociedad civil respecto de la democracia es controlar y vigilar las actividades del Estado. Sin embargo, la sociedad civil no puede mantenerse como una instancia enemiga del Estado; por el contrario, ella tiene que interactuar con los órganos del poder público. Esta mediación se manifiesta, por ejemplo, en el suministro de información, el intercambio de opiniones y puntos de vista respecto de la determinación de las políticas públicas, la cooperación en las actividades de desarrollo, la denuncia de ineficiencias o malos manejos, etcétera.

La participación en las organizaciones que conforman la sociedad civil –decía Tocqueville– es la primera escuela de la

democracia. Allí se aprenden las primeras letras de lo que es el gobierno popular; en ellas se practica la tolerancia, la moderación, el compromiso y el respeto por los puntos de vista ajenos; allí se toma el contacto primigenio con la formación de los consensos y disensos, así como con la construcción de puentes entre unos y otros mediante las negociaciones y los acuerdos.

La sociedad civil respalda a la democracia a través de la creación de canales de comunicación con los partidos políticos, que suman a ellos la visión y los intereses de los grupos populares. Los partidos agregan intereses que parten de la sociedad civil para hacerlos entrar en la esfera política. Diamond pone atención en la importancia que tiene la actividad civil en el gobierno local: “La sociedad civil representa una fuerte y, a la vez, especial base de apoyo para la democracia cuando ella genera oportunidades para la participación y la influencia en todos los niveles de gobierno, pero en especial en el nivel local. Porque es en este nivel donde la marginalidad histórica es más proclive a influir en las políticas públicas y desarrollar el sentido de la eficacia así como el de la preparación política. Por consiguiente, la democratización de los gobiernos locales camina de la mano con el desarrollo de la sociedad civil como una condición de primer orden para el avance de la democracia y la transición del clientelismo a la ciudadanía.”¹⁵

Por ese motivo la sociedad civil debe darle cabida a una amplia gama de intereses que ayudan a mitigar la polarización. Desde la base civil se distribuye información valiosa para que los individuos y sus organizaciones puedan enterarse de los asuntos públicos no

¹⁵ Larry Diamond, “Toward Democratic Consolidation” (Rethinking Civil Society), en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, julio 1994, pp. 8-9.

sólo a través de los medios de comunicación. De esta forma los grupos civiles pueden defender valores que se van haciendo socialmente difusos. Así se forman coaliciones para apoyar o mejorar las reformas democráticas.

Una sociedad civil vigorosa proporciona a los individuos y a los grupos el sentido de respeto por el Estado y el compromiso positivo: “una vida asociativa enriquecida puede hacer mucho más que simplemente multiplicar las demandas ante el Estado; ella también puede multiplicar las capacidades de los grupos mejorando su propio sentido de bienestar (o de autosuficiencia para no depender del paternalismo) con independencia frente al Estado.”¹⁶ Asimismo, la sociedad civil provee de nuevos miembros a la clase dirigente en formación.

Un tema importante de la relación entre la sociedad civil y la democracia es el papel que en los procesos de cambio desempeñan las viejas corporaciones. Diamond menciona explícitamente los casos de México, Egipto e Indonesia como representativos de este problema: “los arreglos corporativos representan una seria amenaza para la democracia en regímenes constitucionales en transición o en ascenso. El riesgo es más grande en países con una historia autoritaria de Estado corporativo –como México, Egipto e Indonesia– donde el Estado creó, organizó, permitió, fundó, subordinó y controló grupos de ‘interés’ (y también la mayoría de los medios de comunicación que él oficialmente no posee y controla) con una visión más bien de cooptación, represión y dominación que de negociación ordenada.”¹⁷ En el marco de la democratización, el

¹⁶ *Ibidem.*, p. 11.

¹⁷ *Ibid.*, p. 13.

corporativismo puede inhibir la evolución de la sociedad civil porque es poca la experiencia civil de autonomía frente al Estado y también es poca la capacidad organizativa para romper con los antiguos lazos de subordinación y dependencia de tipo clientelar.

Este autor plantea un dilema muy interesante respecto de la incidencia del avance o el retroceso económico en la textura de la sociedad civil. Cuando se logra el avance económico se produce una proliferación de las organizaciones civiles que abanderan la causa de la libertad de asociación en el marco del Estado de derecho. No obstante, cuando sobreviene un retroceso económico las corporaciones antiguamente patrocinadas por el Estado se debilitan y, en ciertas ocasiones, propician el ascenso de movimientos de carácter etnicista y fundamentalista que se hacen populares a través de la promesa de una redención social.

El mecanismo a través del cual se hace esto es mediante el intento de restauración de una hegemonía cultural premoderna. En un intento regresivo puede surgir la patología social de responder a la autoridad pública democráticamente establecida como si ésta todavía encarnara al Estado autoritario. Esa respuesta es la indisciplina y la resistencia como una reacción anímica a los antiguos agravios. De esta manera se reproduce en ciertos grupos la mentalidad de despreciar cualquier cosa que simbolice al Estado. A este fenómeno se le conoce como “*déficit cívico*”: “El déficit cívico apunta hacia una advertencia respecto del valor positivo de la sociedad civil en relación con la democracia: la sociedad civil debe ser autónoma frente al Estado, pero no extraña a él. Debe vigilarlo, pero ser respetuosa de él.”¹⁸

¹⁸ *Ibid.*, p. 15.

Con todo, el factor más importante para la consolidación de la democracia no es la sociedad civil, sino la madurez de las instituciones políticas. Esto implica, entre otras cosas, guardar las proporciones entre las respectivas esferas de acción: “La sociedad civil puede y debe jugar un papel significativo en la construcción y consolidación de la democracia... Sin embargo, mientras más activa, pluralista, plena de recursos, institucionalizada y democrática es la sociedad civil, pero también mientras más efectivamente pueda balancear las tensiones en la relación con el Estado –entre la autonomía y la cooperación, vigilancia y lealtad, escepticismo y confianza, energía y civilidad–, será más probable que la democracia emerja y prevalezca.”¹⁹

NUEVOS RETOS

Ciertamente con la liberación de los países del Este europeo en 1989 se abrió un momento de esperanza. El optimismo tuvo bases sólidas de sustentación: Se vino abajo el proyecto que cobró vida con la Revolución bolchevique al haberse convertido en la peor de las antiutopías. Como respuesta a esa antiutopía se retomó el proyecto que nació en 1789, con el triunfo de la Revolución francesa cuyo eco de resonancia difundió prácticamente en todo el mundo el modelo liberal democrático. De hecho, como hemos visto, la soberanía popular, el equilibrio de poderes, el constitucionalismo, la representación política, el sistema plural de partidos políticos, la organización de elecciones limpias y competidas se implantó en los

¹⁹ *Ibid.*, p. 16.

lugares donde antes predominó el totalitarismo. Y eso, sin duda, es una de las grandes conquistas de nuestro tiempo.

No obstante, la desaparición del orden basado en la amenaza nuclear no dio paso, como se esperaba, a un nuevo sistema

internacional fundado en la concordia política y el desarrollo económico. Por el contrario, ha proliferado el desorden; como si el mundo se hubiera salido de control. Del orden bipolar de la Guerra Fría pasamos a la anarquía multipolar en la era poscomunista. Al respecto, Benjamin Barber, escribe: “el desorden internacional queda como una especie de estado de naturaleza.”²⁰

Si bien la democracia liberal se ha adoptado en naciones que por mucho tiempo permanecieron bajo el yugo de las dictaduras burocráticas, las jóvenes instituciones republicanas e incluso las ya consolidadas hoy se enfrentan a amenazas que se creían superadas, como las luchas interétnicas. Asimismo, no hay quien se salve de las tremendas fluctuaciones económicas y en especial de las turbulencias financieras producto de un mundo cada vez más interdependiente.

Acudimos a la expansión de por lo menos dos fenómenos que están poniendo a prueba el modelo del Estado liberal democrático: el tribalismo y la globalización. De una parte, vemos la reaparición de las luchas xenofóbicas casi siempre bajo el signo de los conflictos separatistas; de otra parte, observamos la aceleración económica que hoy ya no encuentra límites en razón, justamente, del fracaso del modelo antagónico y alternativo representado por el socialismo.

Barber, profesor de la Universidad de Rutgers, ha sintetizado el recrudecimiento de los conflictos raciales y el acelerado incremento

²⁰ Benjamin Barber, *Jihad vs. McWorld* (How globalism and tribalism are resharpening de world), New York, Ballantine Books, 1996, pp. 31-32.

de la lógica mercantilista a nivel internacional en dos vocablos *ad hoc*, respectivamente, *Jihad* y *McWorld*. Jihad en referencia al fundamentalismo que esgrime la guerra santa contra todo aquello que sea diferente para preservar su pureza espiritual y étnica. Con el concepto *Jihad*, se representa la inclinación teórica y práctica a poner atención en los particularismos. *McWorld* en alusión a la empresa *McDonald's* cuyas sucursales pueden verse en los lugares más inverosímiles y que sugieren la imagen de un mundo enlazado por el criterio comercial. Con ello, Barber indica la tendencia teórica y práctica a poner el acento en la globalización.

La perspectiva de quedar atrapados entre una y otra circunstancia no es halagüeña: “*Jihad* persigue la política consanguínea de la identidad; *McWorld* busca la descarnada economía de la ganancia.”²¹ En buena medida el reforzamiento de las identidades tribales se explica porque ante el desmembramiento de algunos Estados, ante la incertidumbre y el miedo a lo desconocido la gente se repliega a las referencias más inmediatas. En un texto reciente Ralf Dahrendorf menciona este problema en los siguientes términos: “acudimos al resurgimiento de la tribu, de los primeros lazos y emociones. El comunismo fue, entre otras cosas, un intento de homogeneización –alguien diría de modernización– forzada. Ahora que se ha ido, las viejas identidades y vínculos religiosos quieren ocupar la escena. En cuanto la gente tiene poco de dónde asirse y aún menos que comer, caen en manos de falsos profetas que llenan sus mentes de odio contra los demás en nombre de la autodeterminación.”²²

²¹ *Ibidem.*, p. 8.

²² Ralf Dahrendorf, *After 1989*, New York, St. Martin's Press, 1997, p. 10.

Por su parte, el desbordamiento de la actividad económica es una especie de codicia sin límites que se expresa en la agresividad y en el deseo irresistible de acumulación material. Son dos templos,

uno donde se venera la propia estirpe (el *tótem*) y otro donde se

adora a las mercancías (el *mall*). La consecuencia es que “al reducir las alternativas entre la iglesia del mercado universal y la retribalización de la política de las identidades particularistas, los pueblos del mundo están amenazados por el retorno atávico a un tipo de política medieval.”²³ Inquieta pensar que los espacios privilegiados del futuro serán ocupados por el fundamentalismo étnico y el fundamentalismo del mercado. Sobre todo porque representan tendencias invadentes. Una en el particularismo de querer ver al mundo redistribuido en una miríada de agrupaciones antropológicas reintegradas bajo criterios de pertenencia racial (*Kosovo*); otra en el universalismo que trata de envolver al orbe y regirlo bajo una sola pauta, la lógica de la oferta y la demanda (*Wall Street*). De seguir estas tendencias los espacios de la sociedad civil y de la política democrática se verían pulverizados.

Jihad y *McWorld* actúan como polos opuestos, uno jala hacia los odios parroquiales, otro hacia la universalización de los mercados; uno trata de marcar de nueva cuenta los antiguos linderos subnacionales desde adentro, otro trata de volver las fronteras nacionales porosas desde afuera. A pesar de lo contradictorio de sus naturalezas “Jihad y McWorld tienen en común lo siguiente: ambos le están haciendo la guerra a la soberanía del Estado nacional y esto afecta sensiblemente las instituciones democráticas.”²⁴ Dejados

²³ Benjamin Barber, *op. cit.*, p. 7.

²⁴ *Ibidem.*, p. 6.

a sus anchas, amenazan la integridad del cuerpo político que es, sin lugar a dudas, uno de los grandes logros de la civilización moderna. En un proceso que se registró entre los siglos XV y XVIII se fue forjando la unidad jurídica, militar, económica y social. Luego de la lucha contra la dispersión, la nación creó el Estado de derecho en nombre de la soberanía popular.

Existe un estrecho vínculo entre el Estado nacional y las instituciones republicanas. Es el lazo que une al nacionalismo progresista con el liberalismo político. Esta relación hizo posible la compatibilidad entre la libertad individual y la integración política. A ello es inherente el pluralismo propio de la sociedad civil, o sea, la existencia de diversas agrupaciones incluidas en el marco general de la identidad nacional. Porque pluralismo sin orden y unidad es anarquía. Por ello sería un retroceso volver a la fragmentación; por eso Barber llama la atención sobre el peligro de caer una vez más en la política de tipo medieval.

Jürgen Habermas se ha encargado de demostrar palmariamente la confusión en la que consciente o inconscientemente incurren las doctrinas comunitaristas favorables a los particularismos étnicos. Esas doctrinas intentan mezclar lo político con lo cultural en un claro intento por confundir la perspectiva de la modernidad. El reto, dice ese intelectual alemán, es no interrumpir el proceso civilizatorio que abrió una nueva estación con el triunfo de la Revolución del '89 ni sacrificar las conquistas normativas propias del Estado democrático de derecho. La cuestión es progresar en la autocomprensión de la nación basada no en el plano étnico sino en el cívico.²⁵

²⁵ Habermas, Jürgen, "Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State", en, Gutman, Amy (ed.) *Multiculturalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1994, p. 148.

A nuestro parecer, bajo el emblema del multiculturalismo comunitarista se esconde la reivindicación de un monoculturalismo con pretensiones excluyentes y de preservación regresiva (cuando empieza a buscarse la identidad cultural en el pasado, ¿hasta dónde se quiere llegar? Acaso, como decía Voltaire, ¿hasta terminar caminando de nuevo en cuatro patas?). Con esto se pueden entender mejor los vasos comunicantes que hay entre dicha corriente y el posmodernismo. *Jihad* es, en resumidas cuentas, la lucha por endurecer las solidaridades consanguíneas en contra del Estado nacional.

En el otro polo del espectro está el “capitalismo salvaje” cuya expresión doctrinaria se encuentra en el neoliberalismo de autores como Friedrich von Hayek, Robert Nozick y Milton Friedman. La reencarnación del *laissez-faire laissez-passer* que emprende la batalla contra todo aquello que esté relacionado con el esfuerzo colectivo en nombre de la libertad de mercado. Cualquier expansión del Estado, por insignificante que sea, es declarada inmoral. En una posición como ésta no hay espacio para la igualdad sea social sea política; no hay lugar para la justicia distributiva y, en el extremo, tampoco para la democracia.

El gobierno bajo cualquier punto de vista está siempre bajo sospecha; en cambio, el mercado es siempre un bien. Críticos de esta manera de pensar han dicho que el dogma neoliberal por su extremismo toca los límites del anarquismo. El *laissez-faire* es autodestrucción si se le dejan las manos libres.²⁶

El neoliberalismo es un productor nato de desigualdades dentro del Estado nacional, pero también entre las naciones. Esa

²⁶ Barber, Benjamin, *op. cit.*, pp. 236-237.

doctrina al interior de cada país se ha impuesto con base en la visión negativa de las funciones estatales y la visión positiva del libre juego de los factores comerciales, industriales y sobre todo financieros; el resultado ha sido un incremento exponencial de los desequilibrios sociales. En el plano internacional el neoliberalismo ha enarbolado la globalización como estandarte de la expansión de la dimensión económica; el resultado ha sido que el Tercer Mundo se ha vuelto más pobre, una especie de *ghetto* en la sociedad internacional. La “reestructuración” de la economía global para hacer frente a las condiciones de la era de la informática ha incrementado la distancia entre las naciones privilegiadas y el resto del mundo.

El sujeto de *Jihad* es el aborigen interesado en salvaguardar su integridad y diferencia frente a los demás; el sujeto de *McWorld* es el consumidor ocupado en hacerse de los objetos y bienes que le ofrece el mercado como “alternativas para elegir” en el mundo virtual del que hablamos. El sujeto de la democracia no es ni uno ni otro, sino el ciudadano. Con toda razón Barber afirma: “Por democracia yo no entiendo el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, sino el gobierno de los ciudadanos, por los ciudadanos y para los ciudadanos.”²⁷ En efecto, la democracia moderna rompió los rígidos esquemas corporativos que sometían a los individuos a las pertenencias orgánicas; reivindicó y formalizó los derechos civiles, políticos y sociales como se pueden apreciar en cualquier normatividad jurídica de nuestros días.

Los ideólogos de *Jihad* atacan la política democrática diciendo que el Estado nacional es una “comunidad ilusoria” y la ciudadanía una abstracción; para ellos lo que cuenta son las comunidades

²⁷ *Ibidem.*, p. 223.

clasificadas por los rangos de adscripción colectiva y, en consecuencia, individuos identificados en determinados clanes consanguíneos. Los teóricos de *McWorld* critican la política democrática sosteniendo que el Estado nacional es un artificio incómodo y la ciudadanía una bagatela; para ellos lo que existe son individuos receptivos a los mensajes que lanza el mercado. A estas visiones Barber responde: “Ni la esfera tribal ni la esfera de la circulación de mercancías, es decir, ni el *clan* ni el *mall* ofrecen un espacio público adecuado para la clase de comunidad democrática que le puede proporcionar a los ciudadanos identidad e inclusión.”²⁸

Barber menciona el texto de Tönnies, “Comunidad y Sociedad” (*Gemeinschaft und Gesellschaft*). Siguiendo a Tönnies, Barber señala que los clanes primitivos tienden a evolucionar hacia las sociedades complejas. Una evolución que se aleja de la tradición, de las creencias religiosas y de los misterios y se acerca a los acuerdos libres, la secularización y la ciencia. La reconstrucción nostálgica de la comunidad mitificada es, por su misma orientación restauradora, forzada y contradictoria.²⁹

Para Barber conviene poner en sus justos términos el problema contemporáneo recordando –como hemos insistido aquí– que en toda sociedad existen básicamente tres poderes: el cultural, el económico y el político. El desafío planteado es que *Jihad* pretende absorber la economía y la política en el terreno cultural; mientras que *McWorld* desea reducir la cultura y la política al marco económico. De allí la visión fundamentalista que distingue a ambos. Por contra, el arte liberal de la separación es la vía para reconocer la presencia de diferentes espacios y, a la vez, su influencia recíproca.

²⁸ *Ibid.*, p. 288.

²⁹ *Ibid.*, p. 161.

Teniendo como telón de fondo esta diversidad de esferas Barber pone el acento, como alternativa de solución a los fundamentalismos en boga, en la sociedad civil y en la democratización.

Ni *Jihad* ni *McWorld* pueden ofrecer la posibilidad de rehacer los espacios de socialización pública y de nutrición de la conciencia ciudadana que ofrece la sociedad civil. Ésta, la sociedad civil, es la base de una efectiva democratización que remedie y canalice positivamente los impulsos agresivos de la privatización y de la tribalización.

Por sociedad civil Barber entiende el espacio intermedio entre el gobierno y el sector privado. No es donde votamos o compramos; es, más bien, donde hablamos con nuestros vecinos sobre la seguridad mutua, donde planeamos los beneficios de nuestra comunidad social; los diversos grupos en que funcionalmente nos desempeñamos. En ese dominio nos convertimos en seres públicos y compartimos con el gobierno el sentido del bien colectivo; pero, a diferencia del gobierno, no pedimos el monopolio de la coacción física legítima. Allí colaboramos voluntariamente y, en tal virtud, allí también nos desenvolvemos en un terreno privado dedicado a la cooperación (no coercitiva). Esta esfera de cercanía y colaboración es compartida con el sector privado en beneficio de la libertad; es voluntaria y está constituida por la libre asociación; pero, a diferencia del sector privado, su propósito es moldear acciones de integración y colaboración: “La sociedad civil por ello mismo es pública sin ser coercitiva, voluntaria sin ser privatista. Es aquí donde se encuentran propiamente nuestras instituciones civiles tradicionales como fundaciones, escuelas, iglesias y otras asociaciones cívicas voluntarias. Incluso también los medios de comunicación son parte de la sociedad civil, cuando asumen sus

responsabilidades públicas seriamente y subordinan los intereses comerciales a las obligaciones civiles.”³⁰

En el mundo poscomunista que nos ha tocado en suerte vivir, las esperanzas y los peligros se combinan en una maraña de eventos y doctrinas que es mejor tener claro cuál es su contenido y sentido para mantener el rumbo fijo de la democracia, la sociedad civil y la ciudadanía.

³⁰ Benjamin Barber, *op. cit.*, p. 281.

EL PROBLEMA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Fernando Escalante Gonzalbo

PRELIMINAR

La democracia ha sido siempre incómoda, por muchas razones. En particular, el arreglo institucional de las democracias modernas rara vez resulta satisfactorio: porque produce resultados extraños, gobiernos de minoría, coaliciones impensadas, pero sobre todo porque parece insuficiente, poco democrático. Desde hace doscientos años, cuando se organizaron las primeras formas de democracia representativa, la queja ha sido siempre la misma: acudir a votar una vez cada tantos años, para escoger entre los candidatos de unos cuantos partidos, no significa verdaderamente gobernar; es sólo un rodeo, más o menos artificioso, para justificar un dominio oligárquico.

Dicho de otro modo, hay siempre una tensión entre los complicados aparatos institucionales con que se organiza la representación política y la idea simple, directa, que hay en la palabra democracia: el gobierno del pueblo.¹ Cualquiera que sea el método de elección, cualquiera que sea la forma del régimen, siempre será insuficiente como gobierno del pueblo: la democracia siempre es más y es otra cosa.

¹ Como se sabe, es Rousseau el primero que denuncia los mecanismos de la democracia representativa: la Voluntad General no es representable ni puede ser delegada.

En sustancia, el problema es siempre el mismo, es el problema de la representación política. De cualquier modo que se mire, siempre es necesario que alguien gobierne, que una persona o unas cuantas ejerzan la autoridad en nombre de los demás, como sus representantes. Y ese hecho, por obvio que sea, admite siempre la duda, la suspicacia, la inconformidad, porque nunca es evidente que la voluntad de quienes tienen la autoridad en efecto traduzca sin falla la voluntad de los electores.² Siempre hay un margen, una brecha abierta entre las intenciones e intereses que tenían los ciudadanos al votar y lo que hace en la práctica quien ha resultado elegido. Por eso persiste, desde siempre, la ilusión de la *democracia directa*: sin intermediarios, sin representación.

Ciertamente, los hechos justifican de sobra la desconfianza. Los mecanismos de la democracia representativa suelen tener consecuencias desagradables, que difícilmente pueden compaginarse con la idea democrática. La primera, la más evidente, es la enajenación de la clase política: el hecho de que los políticos tienden a formar una clase distinta, separada, con intereses propios. Las democracias modernas, por su complejidad y por la estructura igualitaria del espacio público, necesitan políticos profesionales, gente que no sólo se dedica a la política, sino que *vive de* la política;³ es gente que ocupa primero un puesto en un partido, luego en una alcaldía, en un congreso, luego en un gabinete, y su primer interés —como es lógico— consiste en conservar un empleo político.

² En eso se apoyó el Club de los Jacobinos, durante la Revolución Francesa, para denunciar a los diputados de la Asamblea Nacional y buscar un gobierno más directo de las Secciones (cuya representatividad, dicho sea de paso, era bastante más dudosa). Ver Albert Soboul, *Los Sans-Culottes*, Madrid, Alianza, 1987.

³ Según la distinción clásica de Weber, en los sistemas oligárquicos se ocupan de la política sólo quienes tienen fortuna personal y pueden vivir *para* la política; en los

Cualquiera que sea su origen, al cabo de un tiempo no son ya, no pueden ser, gente “común y corriente”: son sobre todo políticos. Ese hecho tiende a generar desconfianza, como es natural; los políticos parecen estar cada vez más lejos de las preocupaciones de la gente común y parecen cada vez ser más semejantes entre sí.

Pero no sólo sucede que, como clase, los políticos tiendan a separarse del resto de la sociedad; también entre los políticos hay una estratificación más o menos rígida. Ocurre en los partidos políticos como en los sindicatos y en casi cualquier organización formal: los dirigentes tienden a perpetuarse en sus posiciones. Tienen sobre los demás miembros la ventaja de poseer más información, recursos, influencia, capacidad para hacer favores, y por lo tanto es más fácil que conserven sus posiciones, que se ganen aliados, que se fabriquen apoyos de todo tipo. De donde resulta que dentro de la clase política, y en cada uno de los partidos, se forma una especie de *oligarquía*,⁴ y progresivamente, conforme se hace más sólida, más rígida y más duradera, también se hace más vulnerable a la crítica, su liderazgo se vuelve menos creíble, de apariencia muy poco democrática.

Ambas tendencias tienen como consecuencia el descrédito de los procedimientos de representación democrática; porque no parece sino que sea un mecanismo de rotación, un juego arreglado donde siempre ganan los mismos.⁵ Siempre se ven las mismas caras, siempre

sistemas democráticos, en la medida en que la carrera política está abierta, es necesario que se profesionalice y que se pueda vivir *de* la política. Ver Max Weber, “La política como vocación”, en *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1981.

⁴ Es lo que Roberto Michels llamó la “Ley de hierro de las oligarquías”, la tendencia de toda organización a formar un liderazgo que se perpetúa en las posiciones de mando. Roberto Michels, *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1983.

⁵ En su definición “realista” de la democracia política, tanto Schumpeter como Dahl coinciden en que la representación democrática es sólo un procedimiento de selec-

figuran los mismos nombres, en un puesto o en otro. En ese hecho se funda la acusación habitual del *qualunquismo*:⁶ todos los políticos son iguales; con lo cual se dice que es más y de mayor importancia lo que tienen en común entre sí, como políticos, que lo que los distingue como miembros de uno u otro partido. Eso significa, puesto en blanco y negro, que la democracia representativa es fundamentalmente fraudulenta, insignificante, incapaz de traducir en efecto las exigencias del Pueblo.

Hay más. Cualquier gobierno, por más democrático que sea su origen, tiene que tomar decisiones impopulares. Para empezar, cualquier gobierno tiene que cobrar impuestos y tiene que distribuir recursos que son siempre escasos, tiene que proponer leyes y adoptar decisiones políticas que, inevitablemente, favorecen a unos intereses y contrarían a otros. Siempre habrá una porción del “pueblo” que esté insatisfecha y con razón; siempre habrá motivos, más o menos razonables, para que grupos considerables sientan que no son ellos quienes gobiernan: que la democracia *realmente existente* no es el gobierno del pueblo, al menos por lo que a ellos respecta.

Hay varios otros motivos que justifican la desconfianza y los recelos hacia la democracia, tal como se ha organizado en los Estados modernos. Por ejemplo, los frecuentes vaivenes de la opinión pública, la oscilación de los resultados electorales que hace ganar alternativamente a un partido u otro: es algo que se cuenta entre las virtudes del régimen, por cuanto permite la alternancia, pero también

ción de líderes y de rotación de las élites. Joseph A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, folio, 1984, Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992.

⁶ Utilizo el término como denominación genérica de cierto tipo de movimientos antiparlamentarios, de difícil clasificación ideológica, generalmente producto del descontento de clases medias y del proletariado urbano.

produce una incertidumbre muy característica que, en los sistemas de partidos estables, produce la sensación de un “juego cerrado”.⁷ Está también la extraordinaria importancia de la publicidad, en particular la publicidad en los medios masivos de comunicación, donde todo parece depender de una sonrisa a tiempo, del color de una corbata o un efecto de luz y maquillaje, cuyo efecto es una trivialización espectacular del debate político. Algo más: puestos a dudar de la credibilidad de los procesos electorales, siempre está a mano el dato de la abstención; es un dato siempre difícil de interpretar, pero que fácilmente se toma como indicio de desinterés o desconfianza, de que la gente no se siente representada por los partidos o no se interesa por la política porque no es “verdadamente democrática”.

Con una cosa y otra se razona la insuficiencia de la democracia representativa y se alienta la ilusión de la democracia directa, como alternativa. No resulta difícil persuadir a la gente de que el régimen no es lo bastante democrático, que no es confiable, que hace falta otra forma más inmediata y cierta de representación. El escepticismo es más o menos razonable, pero la alternativa es mucho más problemática.

El mecanismo intelectual en que se apoya la idea de la democracia directa es lo que se podría llamar una ilusión “naturalista”: la creencia de que es posible eliminar los artificios y encontrar formas inmediatas, espontáneas de organización política, y que dichas formas serán necesariamente mejores.

⁷ Con frecuencia en los estudios recientes sobre la democracia se insiste mucho en la “incertidumbre” con respecto a los resultados electorales; así es, sin duda, y sin embargo, es igualmente importante el hecho de que en los sistemas estables haya sólo dos o tres partidos con posibilidades reales de ganar una elección. Al cabo del tiempo, esa certeza termina teniendo más peso que la incertidumbre.

La democracia representativa depende de una serie de artificios y ficciones jurídicas con los que se construye el aparato institucional de la representación. Depende, en primer lugar, de la ficción de la igualdad, es decir: de la creación de una igualdad legal en el momento del voto, que hace abstracción de todas las desigualdades reales;⁸ depende igualmente del artificio de la *representación*: la idea de que algunas personas pueden actuar en nombre de otras, defender sus intereses, manifestar sus opiniones, sin haber tenido una relación directa y personal con ellas. Por supuesto, todo ello es necesario, indispensable, y puede argumentarse además que resulta ventajoso en muchos sentidos, pero no dejan de ser ficciones, artificios lógicos y jurídicos para organizar la política *como si fuese efectivamente* el gobierno del Pueblo.

Ahora bien: las instituciones representativas se justifican a partir de una hipotética voluntad popular anterior, originaria; por eso, en la medida en que se construyen, ostensiblemente, mediante artificios legales, permiten pensar que su operación distorsiona lo que podría ser el gobierno inmediato del Pueblo. De ahí resulta la ilusión de que sería posible (y deseable) una fórmula natural de la Democracia, sin los vericuetos y mediaciones que impone la representación: la ilusión de que la voluntad auténtica del Pueblo, que sólo de manera imperfecta se puede manifestar a través de representantes, tendría una expresión genuina en la “democracia directa”.

⁸ El hecho de que sea una “ficción jurídica” no hace menos importante la igualdad; al contrario: es uno de los méritos fundamentales del orden democrático. No obstante, una de las críticas más viejas de la democracia supone que las desigualdades “reales” (económicas, culturales, etcétera) son las que verdaderamente cuentan y que, en la práctica, hacen insignificante la igualdad legal.

La estructura básica de ese contraste es la oposición entre Naturaleza y Artificio.⁹ Para el pensamiento moderno, la Naturaleza ofrece el ideal regulador que sirve para juzgar cualquier producción cultural y, en particular, el orden político: la Naturaleza como espontaneidad regulada, como forma originaria, como orden inmediato, ajeno al artificio y al azar; la Naturaleza como expresión simple y directa de lo que debe ser. En comparación, toda forma creada, toda intervención de la voluntad humana resulta problemática, sospechosa, difícil de justificar. Así sucede con la política: las deficiencias de la democracia representativa son puestas en contraste con un hipotético orden natural, donde la voluntad colectiva podría manifestarse de manera inmediata. Por supuesto, esa forma natural es quimérica, pero también es solidísima como idea porque necesitamos que exista la Naturaleza (ordenada, inmediata, inalterable), porque no nos es posible pensar el mundo sin ella.

De manera implícita se supone que la diferencia entre democracia directa y democracia representativa es la que existe entre Naturaleza y Artificio; por esa razón no suele haber argumentos muy elaborados en defensa de la democracia directa: es la forma natural, originaria, de la cual se deriva la representación, y se justifica por sí misma.

⁹ La Naturaleza es seguramente, como dice Clément Rosset, la última “sombra de Dios”; el soporte indispensable para la idea del orden y el mundo en la Modernidad (Vid. Clément Rosset, *La anti naturaleza*, Madrid, Taurus, 1974.)

ALGUNAS DEFINICIONES

Los sistemas democráticos modernos requieren una intervención mínima de los ciudadanos: hay muchas formas posibles de agitación y militancia, pero lo normal para la mayoría es que la actividad política se reduzca al voto, en elecciones que se realizan periódicamente;¹⁰ y lo normal es que la elección se reduzca a los candidatos propuestos por unos cuantos partidos. Cuando se piensa en la alternativa de una democracia directa se piensa también en una actividad política mucho más extensa, reiterada, cotidiana; por eso suele hablarse de una democracia “participativa”, como distinta de la democracia representativa, de participación limitada.

Se supone que la diferencia entre una y otra es la que hay entre el obrar por sí mismo y obrar mediante otra persona, entre el hablar por sí mismo y dejar que otro hable por uno. Lo que está implícito es que siempre será más seguro obrar por uno mismo y no confiar en otro;¹¹ pero la diferencia es también de índole moral: siempre que haya una delegación será necesario justificarla de alguna manera y procurar algún tipo de garantía de la actividad del representante, porque nunca puede descartarse la posibilidad de que traicione la confianza depositada en él.¹²

¹⁰ En eso consiste la diferencia entre la “libertad de los antiguos” y la “libertad de los modernos”, según la definición clásica de Benjamín Constant. (Ver Constant, “De la liberté des anciens comparée à celle des modernes”, en *Écrits politiques*, París, folio, 1997.)

¹¹ Digamos de paso que no es algo obvio que sea siempre mejor y más seguro obrar por uno mismo; de hecho, dondequiera que es necesario algún tipo de conocimiento especializado, siempre será mejor que las decisiones sean orientadas. Ahora bien: aplicar esa idea a la política resulta hoy en día escandaloso.

¹² De hecho, la idea de la “traición” de los representantes es fundamental para las justificaciones políticas de las formas de democracia directa.

Hay por eso la idea de que la democracia “participativa” es moralmente superior y no necesita una justificación particular, puesto que es la forma natural de la democracia, la única que, con propiedad, significa el gobierno del Pueblo.

La idea no es nueva. De hecho, dentro de la tradición democrática la representación ha sido casi siempre aceptada tan sólo como un *mal necesario*: se acepta a más no poder, porque las dimensiones de las sociedades modernas la hacen inevitable, porque no puede tenerse una democracia “de mano alzada”. Nada más. Se justifica porque sería imposible consultar la opinión de todos a cada paso, porque hay funciones particulares de gobierno que necesitan un margen de decisión individual y de reacción rápida; es decir: se justifica sobre todo en términos de su relativa *eficacia*, dadas las circunstancias.

Imperceptiblemente, en la oposición entre representación y participación se duplica la oposición entre eficacia y legitimidad (otro modo de decir, entre lo útil y lo justo). El fundamento moral del gobierno está siempre en la participación (individual, directa, masiva), aunque las condiciones prácticas de su ejercicio requieran alguna forma de representación, donde finalmente unos cuantos obran en nombre de los demás. En el fondo, la idea significa que el gobierno, cualquier gobierno, es moralmente dudoso puesto que no es ejercido de hecho por todos.

En realidad, la crítica de la representación pone de manifiesto la dificultad fundamental que hay implícita en la noción misma de Estado democrático: el Estado requiere una forma de autoridad imperativa mientras que, en estricto sentido, la democracia supone que no hay otra autoridad más que la del Pueblo. Por supuesto, la contradicción se resuelve en la práctica, y siempre mediante alguna

forma de representación o delegación, pero no desaparece; por eso la legitimidad democrática, la única que hoy nos parece sólida, racional, defendible, es también problemática.

Llevando el argumento a su extremo lógico, el argumento a favor de la democracia directa y participativa dice que todo lo que se aleje de la voluntad inmediata de la gente es moralmente dudoso; dice que el artificio de la representación es eso, un artificio, que tan sólo puede *simular* la democracia; y dice también, por lo tanto, que la autoridad del Estado, tal como está constituido, carece de fundamento real: no es democrática. Ciertamente, nadie pretende ir tan lejos, pero la conclusión es lógicamente inescapable: está inscrita ya en las premisas del argumento.¹⁵

La dificultad se hace mucho más obvia si se piensa que la acción del Estado requiere un aparato especializado, un conjunto de instituciones con sus respectivos funcionarios, con su reglamento y horario de oficina. Nada de eso es ni puede ser “el Pueblo”, ni puede tampoco obedecer a la voluntad del Pueblo. En ese aspecto, el Estado tiene que ser una maquinaria y tiene que seguir imperativos técnicos: más o menos racionales, más o menos eficientes, pero de ninguna manera “democráticos”.

La doctrina democrática tradicionalmente resuelve el problema reduciendo la política al acto de mandar: lo que importa es quién toma las decisiones y no la manera de ponerlas en práctica. De

¹⁵ Esa posible deriva “anarquista” del lenguaje democrático era una preocupación frecuente en el siglo pasado; casi obsesiva, por ejemplo, en Guizot: “La triste condición de los gobiernos democráticos es tal, que encargados de reprimir el desorden, se pretende que sean complacientes y aduladores respecto a las causas de ese mismo desorden. Se les exige que contengan el mal cuando sale a la luz, mas se quiere que bendigan ese mal mientras se engendra.”, François Guizot, *De la democracia en Francia*, Madrid, C.E.C., 1981, p. 105.

modo que la democracia se refiere al proceso de selección de líderes, de representantes, ocasionalmente al procedimiento para adoptar decisiones mayores, pero no tiene ninguna implicación con respecto al aparato administrativo. Es sensato, desde luego, pero bastante endeble como razonamiento, porque el ejercicio cotidiano del gobierno se lleva a cabo en todas esas oficinas menores. Hay decisiones fundamentales y, por cierto, decisiones que afectan a la vida cotidiana de la gente, que proceden directa y únicamente de la burocracia.

El argumento a favor de la democracia participativa se hace cargo de la dificultad, pero tampoco puede resolverla. Supone que puede haber mecanismos de vigilancia permanente, formas de supervisión popular e incluso formas de gestión colectiva en los últimos peldaños de la administración.¹⁴ Aunque fuese factible, tampoco eso sería estrictamente “democrático”, porque significaría aumentar la influencia directa de grupos de presión; en todo caso podría ser un paliativo, un mal menor, un modo de reducir ocasionalmente la discrecionalidad de la administración, pero poco más. El hecho burocrático sigue siendo la dimensión fundamental del poder político moderno, y tiene su propia lógica.¹⁵

¹⁴ Curiosamente, los argumentos del liberalismo radical de los últimos tiempos también tratan de reducir el poder de la burocracia, transformando su funcionamiento; su idea, sin embargo, consiste en hacerla funcionar de modo semejante al mercado (ver David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, Barcelona, Paidós, 1995).

¹⁵ Es prácticamente un lugar común de la sociología política, presente en la obra de Tocqueville, Max Weber o Bertrand de Jouvenel, por citar a los más obvios. Weber: “En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia...” Max Weber, “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán”, en *Escritos políticos*, México, folios, 1984, vol. HI, p. 75.

En general, también la idea de la democracia participativa se refiere básicamente al momento de la decisión, porque es mucho más sencillo y manejable. En el mejor de los casos, se trata de una noción ingenua de la política y el gobierno; en el peor, es un engaño deliberado.

Pero volvamos al argumento general. Todas las virtudes que se supone que tiene la democracia participativa se derivan de esos dos postulados iniciales. Primero, de la reducción de la política al momento de la decisión; con lo cual se puede argumentar que si todos participan directamente en el proceso de tomar una decisión, son todos quienes gobiernan. Segundo, de la idea de que es mejor obrar por sí mismo y no permitir que otro actúe como representante; según el argumento, las decisiones que se tomen de ese modo, directamente, al provenir de la voluntad inmediata y manifiesta de todos, serán más justas, benéficas, moralmente mejor fundadas y más conformes con el interés del Pueblo.

Lo malo es que las virtudes de la democracia participativa no pueden demostrarse. Son corolarios de un argumento puramente teórico, que en la realidad es impracticable. Hay la ilusión naturalista, la idea de que es posible el gobierno inmediato del Pueblo y que su forma propia es la manifestación directa de la voluntad de todos, sin interferencias; hay la ilusión de que el aparato del Estado puede ser reducido a la condición de mero instrumento, perfectamente dócil en cada paso a la voluntad mayoritaria; hay finalmente la ilusión de que la voluntad del Pueblo existe de antemano, que coincide con el interés del Pueblo y se manifiesta en la opinión masiva del Pueblo. Nada de eso es demostrable, ni puede ser puesto en práctica ni siquiera por aproximación. Lo que queda, con el impresionante nombre de “democracia participativa”, es otra serie

de artificios: referéndum, plebiscito, consulta popular, vigilancia ciudadana, muy semejantes a los artificios de la democracia representativa e igualmente insuficientes (si uno se atiene a lo que dice el ideal naturalista).

La idea de la democracia directa es la más consecuente con las premisas doctrinales de la tradición democrática;¹⁶ en estricto sentido, hablar de un *Estado democrático* es incurrir en una contradicción: o hay Estado –y, por tanto, representación y autoridad– o hay democracia. Sin embargo, no es necesario razonar así. Sería posible sostener que todo el aparato de ficciones y mediaciones de los sistemas representativos es, precisamente, la garantía de su carácter democrático.

Aunque nos aleje un tanto del propósito de estas notas, vale la pena indicar al menos el sentido general de una argumentación semejante. En una sociedad compleja no hay, no puede haber *un interés mayoritario* claro, definitivo, consistente, inmediatamente obvio, y no puede haber tampoco *una voluntad mayoritaria* unívoca y constante.¹⁷ Sólo cabe tener aproximaciones, arreglos contingentes, más o menos duraderos y más o menos extensos, pero siempre cambiantes; pero para eso hace falta, no una voz de mando, instantánea y decisiva, única, sino una posibilidad permanente de

¹⁶ Es conocido el argumento de Rousseau: "Siendo la soberanía el ejercicio de la voluntad general, no puede nunca alienarse, y el soberano, que es un ente colectivo, no puede ser representado sino por sí mismo; el poder puede transmitirse, pero no la voluntad." J.J. Rousseau, *Du contrat social*, París, Folio, 1964, p. 190 (lib. II, cap. D).

¹⁷ El argumento democrático radical (con su origen en Rousseau) reconoce la existencia de esa pluralidad, pero ve en ella el origen de todos los males; concibe siempre otra voluntad superior, que trasciende la mezquina multiplicidad de los intereses particulares. Si renunciamos a esa metafísica de la "verdadera voluntad" del Pueblo, trascendente y única, no hay más remedio que abrir un espacio de diálogo, de negociación política.

diálogo. Hace falta buscar equilibrios, alianzas, incorporar las varias exigencias y necesidades en programas relativamente coherentes, que organicen los intereses de la sociedad a largo plazo.

Todo lo cual significa que hacen falta los partidos políticos y que hace falta el diálogo parlamentario. La opinión instantánea y masiva de una mayoría cualquiera, una mayoría accidental (como lo son todas), dice muy poco acerca de los intereses del Pueblo y, desde luego, no significa la traducción directa de la voluntad mayoritaria en gobierno. Como recurso ocasional, con respecto a cierta clase de preguntas de índole muy general, puede ser útil y representativa la opinión manifestada en un *referéndum*, pero ése no puede ser el apoyo regular de un gobierno democrático. No sólo porque no permitiría ningún gobierno, sino que no sería democrático; al menos no en una sociedad compleja, de intereses cruzados y contradictorios, de preferencias y necesidades inconsistentes, que sólo pueden articularse mediante el diálogo político.

Todo esto quiere decir que la retórica de la democracia directa o participativa es razonable, muy en consonancia con las premisas de cualquier discurso democrático, pero no es la única posibilidad.

LA CRISIS INSTITUCIONAL

La fantasía naturalista, la creencia en un gobierno inmediato del Pueblo, sin intermediarios ni vacilaciones, es algo que está siempre presente, que siempre atrae del mismo modo a la imaginación colectiva. No obstante, adquiere especial fuerza y magnetismo en

situaciones de crisis institucional, en las que –por las razones que sea– se agudiza la desconfianza, el descrédito de los partidos, del parlamento, de la clase política.

En la dinámica clásica del antiparlamentarismo, lo que se agita en el ánimo de la gente es la sensación de que los políticos la han traicionado. Por ese motivo, el hecho de que hayan sido electos en un proceso democrático no pesa a su favor, sino en su contra: son precisamente quienes les han votado quienes tienen más razones para sentirse defraudados, traicionados. Ya se sabe: los representantes tienden a separarse, desarrollan y defienden intereses propios, forman oligarquías; los gobiernos tecnifican su gestión, que se apoya crecientemente en una burocracia cada vez más “científica” y menos “democrática”; las tendencias normales del gobierno en las sociedades complejas producen un clima general de desconfianza hacia la política, que difícilmente puede evitarse, pero que no siempre resulta catastrófico.¹⁸

En ese contexto, cualquier desequilibrio es peligroso: un escándalo de corrupción, una depresión económica, una esperanza masiva que resulta frustrada. Inmediatamente adquiere fuerza y capacidad de convicción la idea de la *traición*, que tiene una lógica propia, inmanejable; la traición es tanto más grave, en el ánimo de la gente, cuanto mayor fuese la confianza anterior, los políticos más populares son los que más bajo llegan a caer en la estimación general. El problema estriba en que el funcionamiento regular de

¹⁸ “[...] no es un secreto la crisis de la representación y la desconfianza que suscita [el gobierno representativo]. Se encuentra muy extendido el sentimiento de su inautenticidad y, lo que es peor aún, el de su inutilidad, por la incapacidad del pueblo para influir sobre el gobierno, por una parte demasiado tecnificado y, por otra, excesivamente dependiente de la sociedad política que genera el Estado.” Dalmacio Negro Pavón, *La tradición liberal y el Estado*, Madrid, Unión Editorial, 1995, p. 261.

las instituciones políticas reposa sobre la *confianza*;¹⁹ por eso la sospecha –o la certeza– de la traición resulta tan destructiva.

El auge que han tenido en México, en los tiempos recientes, las ideas de la democracia directa y participativa responde a una situación de crisis institucional, de descrédito de la clase política, que se ha fraguado en los últimos veinte años. Es decir, no es un síntoma de “salud democrática”, de una vigorosa conciencia ciudadana, sino una consecuencia tardía, acaso tan inevitable como estéril de la crisis política a la que se ha dado en llamar de “transición a la democracia”. Hay tres factores fundamentales que contribuyen a ese fin: 1) el descrédito general de la clase política, 2) la crisis de representatividad del sistema político y 3) las expectativas puestas en la democracia electoral.

El descrédito de la clase política no es un fenómeno nuevo en México ni es tampoco muy extraño; en los últimos dos siglos los políticos han cumplido con una función de intermediación parasitaria entre las necesidades de una sociedad extraordinariamente heterogénea, y un Estado falto de recursos e incapaz de imponer el cumplimiento normal de la ley,²⁰ y eso significa que para la cultura política mexicana la *corrupción* es una experiencia cotidiana. Por otra parte, las elecciones fueron, durante la mayor parte del siglo

¹⁹ Recientemente se ha escrito mucho sobre el tema (véase, por ejemplo, F. Fukuyama, *Confianza*, Buenos Aires, Atlántida, 1996, o Alain Peyrefitte, *La sociedad de la confianza*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1996); como explicación general del lugar de la confianza en las sociedades complejas vale la pena releer a Anthony Giddens, *Consecuencias de la Modernidad*, Madrid, Alianza, 1990.

²⁰ La idea es bastante conocida y no necesita mayor explicación; para una visión panorámica sigue siendo muy útil el libro de Francois Xavier Guerra, *México, del antiguo régimen a la Revolución*, México, FCE, 1992; exposiciones detalladas de sus modos de operación aparecen en Lomnitz, *Tepoztlán: evolución de una sociedad rural*, México, SEP, 1982, o en Azuela de la Cueva, A., *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

veinte, poco creíbles y poco importantes; ciertamente, no implicaban una vinculación moralmente significativa entre la clase política y la sociedad. Una cosa y otra explican que los políticos tuviesen en general mala fama.

No obstante, dentro de todo, ése era un sistema relativamente estable; nadie esperaba que la clase política fuese diferente, que respetara la legalidad o que obedeciese a las exigencias de un electorado más o menos retórico o imaginario.²¹ La situación se modificó en las últimas décadas del siglo veinte, sobre todo por la presencia cada vez mayor, más notoria y más consistente, de una oposición activa cuyo blanco fundamental y casi único era la arbitrariedad, la ilegalidad y la corrupción del PRI; los escándalos, las denuncias, los conflictos electorales se hicieron cosa de rutina. Al mismo tiempo, el conjunto de reformas políticas, administrativas y económicas de los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo quitaron buena parte de sus recursos tradicionales a los intermediarios priistas, que comenzaron a ser cada vez más ostensiblemente parasitarios y cada vez menos eficientes.

Ciertamente, no hacía falta mucho para desacreditar a la clase política priista, pero no fue ése el único efecto del proceso. Fue una crisis muy prolongada y confusa, buena parte de los políticos de oposición habían sido hasta poco antes militantes del PRI y sus primeras experiencias en puestos de representación dieron ocasión a que se les acusara de las mismas prácticas de siempre, o de otras parecidas, y con parecida razón. El resultado, al cabo de veinte

²¹ Los estudios más clásicos de la cultura política mexicana describen ya esa situación, que prevalece hasta las últimas décadas del siglo veinte (ver Almond, G. Y S. Verba, *La cultura cívica*, Madrid, Euramérica, 1970).

años, ha sido un desprestigio del conjunto de la clase política que parece insuperable.²²

En segundo lugar, en el escenario actual hay que contar con la crisis de representatividad del sistema político, producto de la quiebra del orden priista. Durante la mayor parte del siglo veinte las elecciones fueron relativamente insignificantes para definir la vinculación entre la sociedad y la clase política;²³ las elecciones ofrecían un sistema de legitimación difusa del régimen, pero la representación efectiva de intereses dependía del sistema de intermediación clientelista y corporativo, básicamente dentro del PRI, con la garantía última del Presidente de la República.

El sistema de intermediación hizo crisis, de manera lenta y muy conflictiva, en las últimas dos décadas del siglo, y las elecciones comenzaron a tener otra función; eran sobre todo una medida del descontento, del desapego de la sociedad respecto a los gobiernos posrevolucionarios. Es decir, las elecciones comenzaron a ser importantes, podían significar una derrota del PRI, pero no servían para dar un contenido distinto, concreto, a la representación política; había con frecuencia candidatos improvisados, en coaliciones imposibles, cuyo único programa consistía en derrotar al PRI.

Como consecuencia, el sistema de partidos que cobró forma en la década de los noventa implicaba la alternancia pero no ofrecía una vinculación efectiva entre electores y partidos: por una parte, no había programas concretos, capaces de articular las exigencias

²² Los rasgos estructurales del orden político mexicano, que hicieron endémica la *corrupción*, no se han modificado; en esa medida y por esa razón, los políticos de la oposición que han llegado a puestos de gobierno incurren, casi forzosamente, en prácticas muy similares a las anteriores.

²³ Según la expresión de Rafael Segovia: "Entre el partido y el elector, en México, media un abismo", Segovia, "Elecciones y electores", en *Lapidaria política*, México, FCE, 1996, p. 247.

contradictorias de una sociedad muy heterogénea, y por la otra parte persistía la costumbre de juzgar la actividad política fundamentalmente por sus resultados tangibles. No había una mayor cercanía entre la clase política y la sociedad, ni podía tener la representación un contenido concreto, fuera del rechazo del PRI (y tampoco estaba claro qué significaba ese rechazo).

El resultado ha sido el deterioro, la descomposición de los mecanismos tradicionales de representación política, basados en la red de intermediarios priistas, sin que su función pueda ser sustituida por la representación electoral. Eso se traduce en un debilitamiento de las instituciones representativas (del Congreso, en particular) derivado de la sensación de que carecen de contenido real, tangible, verificable, exigible.

Finalmente está el problema de las desmesuradas expectativas puestas en los procesos electorales, en concreto en la alternancia, después de dos décadas de preparar la “transición a la democracia”. La estrategia de los partidos de oposición entre 1988 y 2000 fue simple, consistente y bastante eficaz: condensaron todas sus críticas y sus promesas en la exigencia de “Democracia”; se convirtió prácticamente en un lugar común la idea de que todos los males del país eran consecuencia del prolongado predominio priista, que éste dependía del control de la Presidencia de la República y que el mecanismo fundamental de continuidad era el “fraude electoral”. De tal manera, resultaba lógico pensar que todo se remediaría cuando la oposición ganase la Presidencia.

Insisto, la estrategia de la oposición era políticamente acertada y fue considerablemente eficaz. Por último, llevó a Vicente Fox a la Presidencia; no obstante, el diagnóstico era una simpleza y, por supuesto, la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal no produjo

prácticamente ninguno de los cambios que se esperaban. Porque no era razonable esperarlos. Lo que sucede es que ese exceso de expectativas ha terminado produciendo un desencanto igualmente desmedido, un sentimiento de frustración muy extendido y de difícil remedio.

En conjunto, esos tres factores han producido finalmente un clima favorable para la retórica del antiparlamentarismo. Hay un descrédito general de la clase política, que incluye ya a la antigua oposición; hay la idea de que “todos los políticos son iguales” y que los mecanismos de la democracia representativa son inútiles para resolver los problemas; hay el sentimiento de que los políticos han traicionado a sus electores, porque no se ocupan de atender sus necesidades inmediatas. En ese contexto, la idea de la democracia directa, de la democracia participativa tiene el aire de ser una “fuga hacia adelante”; insistir en el tema de la democracia y radicalizar la retórica.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las propuestas para renovar y aumentar los procedimientos de “participación ciudadana” que se han hecho en los últimos tiempos (me refiero básicamente a los que se han presentado en el Distrito Federal) obedecen a la misma lógica. Aprovechan la inercia de la retórica democratizadora de las décadas anteriores, porque resulta lo más asequible, lo más próximo, y ya no necesita justificarse; pero introducen un cambio fundamental; dicen que la democracia representativa, electoral, no es suficiente, que hace falta mucho más. Es decir, adoptan como punto de partida el antiparlamentarismo

y aceptan que la frustración, el desencanto y el desprestigio de la clase política están plenamente justificados.

No hay mayor misterio en el origen de dichas propuestas. Sucede que quienes buscaron el favor público y fundaron su autoridad moral durante veinte años en la exigencia de la democracia ya han ganado las elecciones y hoy ocupan, democráticamente, los cargos de autoridad pública, los puestos de representación. A falta de otros medios, necesitan renovar su legitimidad volviendo al discurso democratizador; como antes, siguen pidiendo la democracia; pero hoy eso significa otra cosa, significa "participación ciudadana". Es un modo de mantener el tono épico, es también una justificación y una queja, es una manera de ofrecer nuevamente el paraíso de la Democracia.

Por supuesto, lo más grave es que con eso, remando a favor de la corriente, la clase política contribuye al desprestigio de las instituciones representativas. Incluso en sus formas moderadas, la idea de la democracia participativa implica que la representación tal como existe es insuficiente o que no es democrática; en el modo en que la emplean nuestros políticos, es básicamente apoyo para una retórica de la protesta, dirigida a una sociedad que es ajena a la práctica cotidiana de la política, que no está representada, una sociedad que sólo *padece* la administración;²⁴ es el mismo lenguaje, el mismo tipo de argumentos que se utilizaron contra el PRI, aunque hoy no haya un adversario concreto.

²⁴ En adelante, me refiero básicamente a la Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, presentada por el Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador (18 de diciembre de 2000) y a la Iniciativa de Decreto sobre Participación Ciudadana en el Distrito Federal presentada por el Grupo parlamentario del PAN (28 de diciembre de 2000).

El tono de las iniciativas llama la atención. Dice la del Jefe de Gobierno, López Obrador, que su intención es “establecer el principio democrático de mandar obedeciendo” y cumplir “cabalmente con el sentido profundo de la Democracia: que el Pueblo se gobierne a sí mismo”; y eso significa que los ciudadanos “tengan el control y decisión (sic) de los órganos de representación” y “que la ciudadanía tenga la seguridad de que su opinión no será ignorada (sic) o usada demagógicamente”. La del grupo parlamentario del PAN, por su parte, comienza afirmando que “muchas gente está fastidiada con el desempeño del Estado y del mercado” y que por eso, “un grupo numeroso de valientes ciudadanos, consciente de las flaquezas del Estado y del mercado y rehusándose a seguir bajo el yugo de ambos, han decidido tomar la sartén por el mango independientemente de si poseen una agenda propia (sic)”; a continuación, con una sintaxis más que pedregosa, intransitable, trata de defender la democracia participativa: “La participación es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalafón (sic) de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos.”

Leídas con la mínima atención, las dos iniciativas resultan alarmantes; sobre todo por la violencia de su crítica de las instituciones representativas. Según parece, el orden vigente no cumple cabalmente con el sentido profundo de la Democracia y no es el gobierno de todos, impone a los ciudadanos un yugo, haciendo caso omiso de su opinión. Nadie diría que quienes hablan son, precisamente, los representantes de ese mismo orden. En cuanto a lo que ofrecen, es nada menos que dar a los ciudadanos el control

de los órganos de representación y permitir que tengan la sartén por el mango, es decir: la verdadera Democracia, el gobierno del Pueblo.

Por supuesto, en la práctica, vistas las reformas concretas que se proponen, con sus limitaciones, reparos, equilibrios, matices y condiciones, la cosa no es para tanto. De entrada, sin más explicaciones, quedan fuera del alcance de cualquier consulta, referéndum o iniciativa popular las materias “tributaria, fiscal o de egresos” y, por si acaso, también las de “régimen interno del gobierno y la Asamblea”, cosas ambas que seguramente son muy sensatas pero que afean un poco la airosa disposición para “mandar obedeciendo”.

Lo que puede sacarse en limpio de las iniciativas no es mucho. En general, ofrecen un recurso relativamente fácil para apoyar un liderazgo personal, plebiscitario, que pueda pasar por encima de la Asamblea de Representantes, pero también podrían servir para respaldar una estrategia de bloqueo sistemático. La verdad es que cuesta trabajo pensar que hayan sido diseñadas a partir de una idea política de largo plazo, teniendo en cuenta que este tipo de consultas son incosteables;²⁵ lo más probable es que nadie tenga la intención de dinamitar las instituciones representativas a base de consultas populares, pero tampoco parece que haya ninguna otra intención. No parece una legislación pensada por su utilidad práctica; de hecho, no parece una legislación que se piense aplicar efectivamente, aunque pueda ser más o menos rentable exhibirla como amenaza.

Puede ser útil, sin duda, en contadas y raras ocasiones, la organización de un referéndum, pero proponerlo como forma

²⁵ Según los cálculos de las propias iniciativas, un referéndum costaría entre noventa y ciento setenta millones de pesos.

cotidiana de un gobierno verdaderamente democrático es un disparate. En este caso, como en casi cualquier otro, la apología de la *democracia directa* es lisa y llanamente demagógica. Manifiesta, es cierto, un clima general de desencanto, una descomposición de la clase política y un deterioro de su vinculación con la sociedad; es un signo, no de vitalidad, sino de decadencia del sistema representativo. Y es indicio también de la falta de imaginación de nuestros políticos que, apremiados, no encuentran otro recurso retórico más que expresar, hasta donde pueda dar de sí, la ilusión de la Democracia.

LAS REFORMAS AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: AVANCES LOGRADOS Y TAREAS PENDIENTES

*Alicia Ziccardi
Contigiani*

INTRODUCCIÓN

El debate sobre la reforma al gobierno del Distrito Federal suele estar restringido a temas propios del gobierno político. Lo que más preocupa a los legisladores es todo lo relacionado con: i) restringir las facultades del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, a fin de crear un gobierno local autónomo en el marco de un sistema federal; ii) la elección de las autoridades locales, jefe de gobierno, jefes delegacionales, representantes al legislativo local y nacional y a los órganos de representación vecinal ; iii) resolver los problemas de la coordinación metropolitana y iv) revisar el diseño y los instrumentos de participación ciudadana.

El punto de partida de la próxima reforma es el mismo que el de las anteriores: crear las bases para un nuevo arreglo político institucional según el cual el Distrito Federal, no obstante ser la Capital de la República y por tanto asiento de los poderes federales, pueda poseer un gobierno autónomo como el de las demás entidades del país. Es decir, considerar lo que no ha podido ser resuelto en las sucesivas reformas y que ha llevado a afirmar su carácter de “reformas inconclusas” (Cfr. Ziccardi, 1998).

Por otra parte, la Capital forma parte de la compleja, extensa y sobrepoblada zona metropolitana de la Ciudad de México, la cual constituye la principal metrópoli del sistema urbano nacional y el espacio de articulación de la economía nacional al mundo globalizado donde se localiza la mayor concentración de los equipamientos educativos, culturales, recreativos. Pero además es el escenario privilegiado de la vida política nacional, en el que habita una ciudadanía politizada y participativa. Por ello es necesario encontrar una adecuada fórmula de gobierno que garantice una gobernabilidad democrática y el cumplimiento de las funciones de administración urbana de la ciudad Capital, que forma parte de una de las megalópolis más grandes del mundo.

Ante tal complejidad, el propósito de este trabajo es analizar primero los *avances* logrados en las sucesivas reformas al gobierno del Distrito Federal que se han llevado a cabo en el marco de un proceso de democratización política de nivel nacional y, en segundo término, aquellas cuestiones *pendientes* que debieran ser tomadas en consideración en una próxima reforma política al gobierno de la Ciudad. Para ello se presenta primeramente un breve recuento de las reformas que se hicieron al gobierno del Distrito Federal en las últimas décadas.

LAS REFORMAS AL GOBIERNO DE LA CIUDAD (1987-1998)

Puede decirse que desde mediados de los años ochenta existía la intención de comenzar a reformar el régimen de gobierno que se

había instalado a partir de 1928, cuando la Ciudad de México perdió sus municipios y, en su lugar, se creó un Departamento administrativo cuyo jefe era el Presidente de la República, quien delegaba esta función en un regente, designado por él. Ciertamente, los sismos de 1985 y la movilización política y social que se desencadenó en la principal ciudad del país, cambiaron los tiempos de la política local y, en 1987 se creó la Asamblea de Representantes, cuyos miembros, pertenecientes a los partidos políticos, fueron electos por la ciudadanía. Las funciones de este órgano de representación política local fueron en un principio restringidas y sus principales facultades eran de tipo reglamentario, de vínculo entre el gobierno y las demandas de la ciudadanía y de participación en el nombramiento de magistrados del Tribunal de Justicia; además tenía la facultad de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión.

En 1988 la ciudadanía de la Capital de la República jugó un papel protagónico en la creación del Frente Democrático que postuló a Cuahutémoc Cárdenas a la presidencia, y la masividad del voto en la Capital de la República, contribuyó a restarle legitimidad al gobierno de Carlos Salinas. En este contexto, la reforma al gobierno de la ciudad se incorporó a la agenda gubernamental recién en 1993, cuando un grupo de representantes en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal convocó a un plebiscito ciudadano para que los habitantes de este territorio se pronunciasen por la elección directa del Jefe de Gobierno; también se realizó una intensa consulta ciudadana a través de mesas de debate creadas desde el mismo gobierno de la ciudad. Sin embargo, la reforma avalada por el ejecutivo federal, en una coyuntura en la que el regente Manuel Camacho no ocultaba su intención de ser el candidato del PRI a la Presidencia de la

República, fue mucho más limitada. El Distrito Federal era un bastión de la oposición y sin duda en un proceso electoral abierto el partido gobernante perdería esa importante plaza. Por ello, la reforma contempló la creación de una figura de elección indirecta del Ejecutivo Federal para el Jefe de Gobierno, el Congreso de la Unión continuaba controlando el presupuesto y expediría un Estatuto de Gobierno (en lugar de una Constitución estatal); la Asamblea de Representantes asumió facultades para aprobar la ley de ingresos y el presupuesto; se propuso un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de los servicios (medio ambiente, agua, transporte público) y se estableció modificar las inoperantes formas de participación vecinal, por Consejos de Ciudadanos electos por la población de cada delegación.

El 10 de junio de 1995 se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y en 1996, el presidente Ernesto Zedillo anunció una reforma definitiva al gobierno de la ciudad. Los partidos incluyeron la misma en una amplia agenda de reformas constitucionales, que transformaron sustancialmente el sistema electoral y cambiaron el régimen político del Distrito Federal (Cfr. Salazar Ugarte, Pedro, 1998). Con el consenso de todos los partidos se estableció que el Jefe de Gobierno fuese elegido por la ciudadanía, a través del voto universal, directo y secreto. “Con las reformas que en 1996 se introdujeron al artículo constitucional 122, el Presidente de la República perdió facultades en relación con el gobierno de la ciudad. En primer lugar, ya no nombra al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, sólo conserva la prerrogativa de proponer al Senado quién debe sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de una remoción del mismo. Tampoco aprueba o remueve al Procurador

General de Justicia, no nombra a quien está al mando de la fuerza pública, ni ejerce el control de ésta en este territorio".¹ En ese mismo año se realizaron las elecciones de Consejeros Ciudadanos Delegacionales, previstas en el Estatuto de Gobierno, donde prevaleció un alto abstencionismo y un abierto desinterés de la ciudadanía por participar en un proceso, en el que se limitó la actuación de los partidos políticos al control del proceso electoral (cfr. Martínez Assad, Carlos, 1996). En noviembre de 1996 y en diciembre de 1997 se modificó nuevamente el Estatuto de Gobierno.

Finalmente, el 6 de julio de 1997, después de casi siete décadas, la ciudadanía escogió al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, triunfando ampliamente el Ingeniero Cuahutémoc Cárdenas, candidato del PRD. Este partido obtuvo, además, la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En 1998, los partidos proponen nuevas reformas a fin de restar facultades al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión en materia de nombramientos y de control de la hacienda pública local y también se crea el Instituto Electoral del Distrito Federal. El 26 de noviembre de 1998 se promulgó la nueva Ley de Participación Ciudadana y el día 4 de julio de 1999 se llevó a cabo un nuevo proceso para la elección de los Comités Vecinales, como las principales instancias de representación de la ciudadanía. Sin embargo, las autoridades delegacionales y el propio gobierno central no mostraron gran interés porque la ciudadanía participara activamente en este proceso y el bajo número de votantes, menos del 10% de la ciudadanía, fue un indicador de la falta de credibilidad en estos canales de participación creados institucionalmente. La mencionada ley establecía también las condiciones y forma para operar diferentes instrumentos de participación

¹ Cfr. Alicia Ziccardi (1998), pág. 60.

ciudadana, tales como el referéndum, el plebiscito, la consulta pública, etcétera, los cuales nunca se reglamentaron.

En las elecciones nacionales del 2 de julio del 2000 se eligió por segunda vez al Jefe de Gobierno, refrendando el PRD con su candidato Andrés Manuel López Obrador su triunfo en el ejecutivo local, aunque este partido pierde la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Por primera vez la ciudadanía eligió también a los jefes de las 16 demarcaciones o delegaciones. El Partido de la Revolución Democrática obtuvo diez delegaciones, el Partido Acción Nacional seis y el Partido Revolucionario Institucional ninguna.

Dado que en el 2001 existe la intención de reformar nuevamente el Gobierno del Distrito Federal parece importante intentar un primer balance de los avances que ya se lograron, a partir de las reformas y de los temas pendientes que deberán abordar los legisladores en una nueva propuesta. Esto se sintetiza en los cuadros I y II que analizaremos en seguida.

LOS AVANCES INTRODUCIDOS POR LAS REFORMAS

En el cuadro I se organizan los avances en función de tres grandes temas: 1) la democratización del gobierno, 2) la creación de una base legal y normativa y 3) la democratización de los procesos de planeación urbana.

LOS AVANCES DE LA DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA

Las sucesivas reformas restituyeron a los ciudadanos del Distrito Federal el más elemental derecho político: votar y ser votados para ocupar cargos de representación política. Desde la perspectiva del gobierno ha prevalecido en los partidos políticos una concepción de democratización limitada a la elección, por parte de la ciudadanía, de las autoridades locales, representantes ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Congreso de la Unión y representantes vecinales. La contrapartida de esto ha sido limitar en las sucesivas reformas las facultades del Presidente de la República, en relación con la designación de personas en puestos claves –procuración de justicia y seguridad pública– y del Congreso de la Unión, con la aprobación y rendición de cuentas del presupuesto y la capacidad de endeudamiento del Distrito Federal.

Sin embargo, pocos años después de democratizar al gobierno del Distrito Federal se ha puesto en evidencia que la elección del Jefe de Gobierno no es suficiente para modificar el funcionamiento de una compleja, centralizada y excesivamente burocrática máquina gubernamental. Tampoco lo es el que en las delegaciones o demarcaciones territoriales, los ciudadanos elijan a través del voto a los jefes delegacionales, siendo que son instancias “desconcentradas” del aparato según el organigrama del Gobierno del Distrito Federal. También se ha intentado un nuevo diseño de participación ciudadana pero con poco éxito para elaborar un modelo que garantice efectivamente la participación de la ciudadanía en los procesos decisivos.

Sin duda los principales actores de las reformas han sido los representantes de los partidos políticos en las cámaras local y de la

nación, a los que se sumaron los jefes del Gobierno de la Ciudad en turno. La ciudadanía y las organizaciones sociales participaron de manera muy limitada en las etapas de consulta. Por otra parte, en estos procesos las reformas al Gobierno de la Ciudad han estado subordinadas a otros temas de la agenda nacional, sobre los que los partidos políticos buscaban consensos.

LA CREACIÓN DE UNA BASE LEGAL Y NORMATIVA

Hacia el final del sexenio de Miguel de la Madrid en 1987, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), primer paso para democratizar, por la vía de la elección directa de representantes políticos, la estructura de gobierno de la Ciudad Capital. Con ello, se abrió un canal de representación política de la ciudadanía. En su primera etapa, sólo tuvo funciones reglamentarias y se encargó de gestionar diferentes demandas ciudadanas. Posteriormente, cuando se transformó en Asamblea Legislativa desarrolló una intensa actividad para crear más de 100 leyes de nivel local, así como también actualizar otros instrumentos legales y reglamentos y aprobar los programas de desarrollo urbano del Distrito Federal.

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PLANEACIÓN URBANA DE NIVEL LOCAL

Desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVD), durante el primer gobierno electo del Distrito Federal 1997-2000, se intentó democratizar el proceso de planeación de la ciudad,

involucrando a la población no sólo en la elaboración de los planes, lo cual ya se había realizado en el pasado, sino en la creación de instrumentos y compromisos que garantizaran su aplicación. La planeación de la ciudad reconoce tres niveles: el Programa General de Desarrollo Urbano para todo el Distrito Federal, los 16 Programas Delegacionales y un amplio número de Programas Parciales, los cuales comenzaron a elaborarse en 1998. Estos últimos dieron lugar a una inédita experiencia de realización de 31 programas de barrios y colonias en zonas con un alto grado de conflictividad urbana y social. Los mismos se realizaron a partir de una metodología de planeación participativa, bajo la responsabilidad de equipos de diferentes universidades (UNAM, UAM, UIA), ONGs y consultores privados, con la participación de la ciudadanía y de organizaciones sociales. Sin embargo, sólo la mitad de los mismos fueron aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y adquirieron fuerza de ley. Los tiempos de la planeación no coincidieron con los de la política; el trienio llegó a su fin y con la elección del 2 de julio se renovaron los representantes de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como los responsables de la planeación urbana del Gobierno del Distrito Federal, lo cual frenó este proceso.

Quizá puede decirse que ésta fue la principal experiencia de participación ciudadana en un proceso decisorio, llevada a cabo durante el gobierno perredista. En la misma participaron un amplio número de actores institucionales y sociales, tanto del gobierno central y local como de la ciudadanía y sus organizaciones. Por ello, llama la atención que aún en el caso de los programas aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no parece existir la intención de dar continuidad a una experiencia que intentó crear

instrumentos de corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanía, para temas tan importantes como son el control y las modificaciones del uso del suelo, la promoción de las actividades productivas, la dotación de equipamientos y servicios urbanos y la preservación del medio ambiente.

LOS PENDIENTES DE LA REFORMA POLÍTICA

En el cuadro II se presentan algunos de los muchos temas pendientes que debieran ser considerados en la próxima reforma al Gobierno del Distrito Federal, tales como:

DEFINIR EL ESTATUS JURÍDICO DEL DISTRITO FEDERAL EN EL MARCO DEL FEDERALISMO

El principal aspecto que debe abordar una nueva reforma es la creación de un gobierno local plenamente *autónomo* sustentado en un diseño políticamente democrático e institucionalmente eficiente, acorde con los principios del *federalismo* mexicano. El que durante muchos años se polarizara el debate de la forma de gobierno del Distrito Federal en torno a la creación (o no) del estado 32, sin que el mismo se sustentara en una revisión del complejo marco jurídico federal, fue un obstáculo que parece haber desaparecido del debate partidario actual. Ahora es necesario analizar y actualizar cuáles son las competencias que le corresponden a los

tres órdenes de gobierno: la federación, los estados y los municipios en el territorio del Distrito Federal.

Debe recordarse que el federalismo es un arreglo político-institucional aplicable a diferentes formas de gobierno. Lo común en los Estados federales es entonces: 1) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado y 3) el garantizar un equilibrio entre ámbitos de gobierno –federal y estatal– en el que ningún poder está por encima de otro (Cfr. Ziccardi, 2000 a). Hoy existen en el interior de los partidos políticos corrientes que favorecen el régimen federal, acotando las funciones del ejecutivo al otorgar un papel político más relevante al legislativo, pero también revalorizando a los estados, en tanto signatarios del pacto federal. Sin embargo, un obstáculo para esto último es que en la Constitución no son claras cuáles son las competencias de los estados, frente a las del gobierno federal y los municipios (art. 115, 116). En consecuencia, este es un obstáculo que también está presente en el momento de decidir qué clase de entidad es la Capital, ya que hay que definir cuáles son las competencias exclusivas y concurrentes entre los ámbitos de gobierno.

Lograr concretar el objetivo de la reforma política es de fundamental importancia para avanzar en la transición e inaugurar una forma de gobierno democrático en la Capital de México. Pero el Gobierno de la Ciudad de México requiere también una profunda reforma institucional que permita otorgar mayor eficiencia y eficacia a la gestión del territorio y que garantice una adecuada calidad de

vida para el conjunto de la población que habita la gran metrópoli. Sin embargo, por ahora, sólo están en juego las propuestas democratizadoras sin que las mismas se integren al debate actual sobre el federalismo y la reforma del Estado.

En el discurso gubernamental y en las discusiones sobre el fortalecimiento del federalismo y la reforma de Estado que están presentes desde los años noventa, el tema de la forma de gobierno de la Capital de la República ha estado ausente. Se reitera la necesidad de realizar una descentralización de funciones y de recursos de la Capital del país hacia los demás estados y municipios, lo cual no puede limitarse a una reforma fiscal, sino que es necesario considerar la importancia y centralidad que posee la economía urbana de la Capital para el conjunto de la economía nacional. El Distrito Federal aporta alrededor de un 23% del PIB global, principalmente porque aquí se localizan aún importantes actividades de la industria manufacturera y de los servicios de la producción y porque muchas empresas tienen aquí su domicilio fiscal, aunque su producción se localice en otro territorio. De igual forma, absorbe una proporción similar de la inversión pública federal, a lo que se agregan las transferencias de recursos que se dan entre el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, además de los recursos extraordinarios que se obtienen a través de la deuda y que sirven para financiar obras en la ciudad, etcétera. Lo fundamental es señalar que mientras no exista transparencia en las cuentas de la nación, y de cada nivel de gobierno, perdurará la idea de que el Distrito Federal se beneficia por encima de lo que le corresponde en el pacto federal, idea que alimenta el resentimiento de la provincia hacia la Capital.

Pero el federalismo es mucho más que un arreglo fiscal, es un sistema de gobierno, según el cual el poder se distribuye funcional

y territorialmente entre los estados que constituyen la Nación. El problema de la forma de gobierno de la Capital, en los países que han optado por el mismo, va más allá de lo económico y se ha resuelto de muy diversas maneras.² Es cierto que el poder federal requiere de un territorio propio o compartido donde pueda funcionar, pero respecto a esto no hay un único modelo, sino que los diferentes países federales lo han resuelto de las más variadas formas, de acuerdo a las características de su territorio, de su historia, de su cultura. Por ejemplo, en Argentina, la Capital Federal es una gran ciudad gobernada por una municipalidad que, hasta 1995, estaba en manos de un Intendente designado por el Presidente de la República y que actualmente es electo por la ciudadanía, al igual que los miembros del Consejo Deliberante. Por otra parte, con las recientes reformas le correspondió a una Asamblea Constituyente la elaboración de la Constitución local, que rige la vida de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En Brasil, en cambio, la Capital se trasladó a fines de los años cincuenta de la Ciudad de Río de Janeiro a Brasilia, una nueva ciudad que es asiento del gobierno federal y cuya máxima autoridad, el gobernador, es electo por la ciudadanía.

En México, hoy coincide temporalmente la intención de reformar el Gobierno de la Ciudad y fortalecer el federalismo. En el caso del Distrito Federal se trata de avanzar para crear un gobierno donde existe un aparato administrativo controlado por el ejecutivo local, cuyos únicos contrapesos son la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y unas débiles autoridades locales –los/as Jefes/as Delegacionales– electas por tres años por la ciudadanía. Por ello, las tareas son muy complejas y deberá realizarse una propuesta de

² Sobre la ciudad capital en los federalismos latinoamericanos véase Carpizo, Jorge, 1973; Carmagnani, Marcelo, 1993.

reforma al Gobierno de la Ciudad de México, desde y en el interior del federalismo, integrando la transformación del gobierno de la Capital a las que reclaman los ámbitos de gobierno local, estatal y municipal, de la nación.

Crear una coordinación metropolitana eficaz entre ámbitos de gobierno

La Ciudad de México, en los hechos, es una compleja realidad metropolitana la cual es considerada una de las más importantes megalópolis del mundo. Según el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México en este territorio viven 18 396 677 millones de personas, de las cuales 8 605 239 están en el Distrito Federal 9 745 094 en los 58 municipios del Estado de México y 46 344 en un municipio de Hidalgo. Los urbanistas distinguen en el interior de una ciudad metropolitana entre la ciudad central, la periférica y la región las cuales, en este caso, corresponderían a los contornos del territorio del Distrito Federal, de los municipios conurbados del Estado de México y de la región centro del país.

Según el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Pero más allá de esta delimitación político-administrativa es

³ Este mismo artículo constitucional establece que en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, en ese territorio se erigirá el estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General. Por otra parte, en el Estatuto de Gobierno y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se establece que los límites geográficos entre el Distrito Federal y el Estado de México, son los que se fijaron en los decretos del 15 y el 17 de diciembre de 1898 y del 27 de julio de 1994.

fácilmente observable que la Ciudad de México excede geográfica y estructuralmente ese territorio y se extiende principalmente sobre el conjunto de municipios del Estado de México que están conurbados a ese espacio central, formándose una aglomeración que, para algunos autores, posee las características de una megalópolis (Garza, Gustavo, 1989; Garocho, C. y Sobrino, J., coord., 1995; Delgado, J.; 1992; Ziccardi, A., y Navarro, B., coord., 1995).

Esto hace que en esta realidad metropolitana actúen diferentes órdenes de gobierno: federal (Presidente de la República y legislativo de la Nación), ejecutivo y legislativo estatal (principalmente del Estado de México) y autoridades municipales (presidente municipal y regidores de los municipios conurbados) y los órganos locales del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Así, una extensa parte del territorio de la Ciudad de México corresponde a los municipios metropolitanos que pertenecen al Estado de México. Esto lleva a que en los hechos existan otras autoridades, electas por la población, que gobiernan el territorio de la metrópoli: el gobernador, el congreso estatal y las autoridades municipales (alcalde y regidores) principalmente del Estado de México, cuyas facultades de gobierno están establecidas en el artículo 115 Constitucional (Ziccardi, Alicia 1998).

Es importante enfatizar que en México las autoridades municipales son las principales responsables de la gestión del territorio, en lo relacionado con la zonificación y planeación urbana, la creación y la administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, el otorgamiento de licencias de construcción y el suministro de servicios públicos básicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de

abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad y tránsito).

Por otra parte, la última reforma al artículo 115 de la Constitución de la República, en 1999, ha establecido que “los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de municipios de dos o más estados deberán contar con la aprobación de las legislaturas locales de los estados respectivos. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo de la forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

Es decir, se abrió una gran cantidad de posibilidades de relación intermunicipal y estatal las cuales debieran contemplarse en la próxima reforma al Gobierno de la Ciudad de México, a fin de crear nuevas figuras jurídicas que actúen corresponsablemente sobre el extenso territorio de la gran metrópoli. Por otra parte, el artículo 122 constitucional y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (artículo 11-III) reconocen “su condición y participación como entidad conurbada”.

También la Legislatura del Estado de México tiene un importante poder de decisión sobre este territorio de la ciudad metropolitana y sus sociedades locales ya que tiene facultades para aprobar las leyes de ingresos de los municipios, revisar sus cuentas públicas y determinar anualmente las bases, montos y plazos de las participaciones federales que reciben aquellos. Esto es de gran importancia puesto que indica también una posibilidad de fuerte

incidencia y control del legislativo sobre las decisiones de los gobiernos municipales y de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Por otra parte, si bien han existido reuniones y otros intentos de relacionar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con el *Congreso del Estado de México*, en los hechos, estas iniciativas no prosperaron.

En el campo de la planeación se han realizado programas de desarrollo urbano, de recursos naturales, de transporte, de abastecimiento y saneamiento de agua a nivel metropolitano, los cuáles son instrumentos normativos cuya aplicabilidad es muy limitada.⁴

En cuanto a los instrumentos de coordinación metropolitana se han creado diferentes comisiones⁵ para el suministro de los principales servicios públicos y la protección ambiental. Se advierte que más que existir una eficaz y permanente coordinación entre las acciones que desarrollan las diferentes autoridades, prevalecen los lineamientos de políticas del Distrito Federal. Debe mencionarse que, en 1998, el primer gobierno electo del Distrito Federal y el

⁴ Véase, Programa de Mejoramiento de la Calidad del Aire en el Valle de México (1995-2000); Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 1998, Programa de Abastecimiento y Saneamiento de Agua para la ZMCM de 1997.

⁵ Entre las más recientes pueden mencionarse: el consejo de Transporte del Área Metropolitana (COTAM) en 1991 y la Comisión Ambiental en la Zona Metropolitana del Valle de México en 1992. En 1994 se creó la Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad (COMETRAVI) y en 1996 la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM). En esos años se constituyeron también la "Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana, y la Comisión de Asentamientos Humanos (COMETH) y en el 2000 se creó la Comisión Metropolitana de Protección Civil. A éstas se agregan los acuerdos realizados entre el Distrito Federal y las entidades de la región centro, el Estado de México y el Estado de Morelos, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Querétaro, como es el caso del Acuerdo de Puebla del 10 de enero del 2001. Cfr. Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro (coord.) (1995); Coordinación General de Programas Metropolitanos, Gobierno del Distrito Federal (2001).

gobierno del Estado de México constituyeron la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

Por ello, no puede decirse que el tema metropolitano ha estado ausente ya que desde hace tres décadas se crearon algunas formas de coordinación de tipo territorial y para el suministro de algunos servicios urbanos y de protección ambiental. Sin embargo, las mismas están lejos de garantizar una forma de gobierno eficiente y democrática para la ciudad metropolitana y no han logrado modificar la inercia de que la gran ciudad se gobierne desde la visión de la ciudad central, es decir el Distrito Federal. Su consideración en la próxima reforma es fundamental y deberá contemplarse la creación de órganos no sólo normativos sino ejecutivos.

DESCENTRALIZAR EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL DE LAS INSTANCIAS CENTRALES A LAS DELEGACIONES Y FORTALECER LAS DELEGACIONES

La descentralización en el interior del aparato de gobierno del Distrito Federal es ineludible para gobernar este espacio megalopolitano con democracia y eficiencia. Pero descentralizar el Gobierno del Distrito Federal no es sólo traspasar legalmente funciones y recursos del gobierno central a las delegaciones, sino que supone un complejo proceso, identificar diferentes etapas (devolución, delegación, desconcentración), así como revisar y modernizar el funcionamiento de toda la estructura burocrática. Se debe evitar el incrementalismo burocrático y las tensiones que provoca este proceso descentralizador entre los ámbitos involucrados y evaluar las capacidades locales en materia de recursos humanos, financieros y tecnológicos. Por otra

parte, descentralizar implica crear instancias de participación ciudadana que ejerzan funciones de supervisión y control porque se trata de descentralizar no sólo recursos financieros sino sobre todo poder de decisión.

Actualmente, aunque la ciudadanía elija a su jefe, las delegaciones son órganos desconcentrados, que formalmente tienen asignadas tantas o más funciones de gestión del territorio local y de los servicios que los municipios, pero que no reciben recursos por conceptos de participaciones federales y tienen competencias muy limitadas para generar recursos propios (ejemplo, fideicomisos). Sin embargo, son las instancias de gobierno local más próximas a la ciudadanía, allí donde transcurre la vida cotidiana, donde se registran todos los hechos importantes de la vida civil (los nacimientos, los fallecimientos y los matrimonios), el lugar a donde se acude para solicitar los permisos para construir o modificar una vivienda, etcétera.

Sin duda, las mayores posibilidades de construir una relación gobierno-ciudadanía más democrática están en estos espacios locales, pero para ello es necesaria una nueva institucionalidad.

Desde 1928, cuando se creó el Departamento del Distrito Federal y en su interior se reconocía la existencia de delegaciones porque desaparecían los municipios, muchas de las funciones relacionadas con la gestión del territorio y el suministro de los servicios recayeron en estas demarcaciones territoriales. Actualmente, las funciones y competencias de las delegaciones son amplísimas y están contenidas en el capítulo III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal de 1998 y se refieren a cuestiones vinculadas con permisos y licencias para realizar obras, certificar usos del suelo, adquirir reservas territoriales, solicitar expropiaciones, proponer

modificaciones al programa de desarrollo urbano delegacional, otorgar permisos para el uso de la vía pública, prestar servicios públicos, realizar un padrón de giros mercantiles, llevar el registro civil, promover el desarrollo económico, la educación y la participación comunitaria, entre muchas otras.

Por otra parte, en diferentes leyes del Distrito Federal se le asigna competencias en materia de desarrollo urbano y vivienda, medio ambiente, obras y servicios, desarrollo social, salud, transporte y vialidad, finanzas, seguridad pública, desarrollo económico, administración interna. En las mismas se señalan las responsabilidades en estas materias y la creación de Comités Vecinales para ejercerlas corresponsablemente con la ciudadanía.

Las capacidades que tienen actualmente estas demarcaciones para actuar como gobiernos locales, en los hechos son extremadamente limitadas y un análisis de su desempeño institucional indica lo siguiente:⁶

- En relación con la eficacia de la gestión urbana si bien existen cuadros capacitados para desempeñar las funciones de más alta responsabilidad, esto no se reproduce a nivel de los empleados de puestos de menor jerarquía. La mayoría de los trabajadores son de base y sindicalizados, perciben bajos salarios y carecen de capacitación. No existe un estudio que permita saber si el número de trabajadores es suficiente o adecuado pero, en general, los jefes medios consideran que es insuficiente y que, un considerable número, carece de formación para desempeñar los cargos.
- En relación con la planeación existen diferentes tipos de programas diseñados para atender problemas, grandes y pequeños,

⁶ Estas ideas fueron extraídas de Ziccardi, Alicia (1998).

pero desde una perspectiva puntual o sectorial. Las organizaciones vecinales y ciudadanas han participado en el diseño de algunos programas (por ejemplo los Programas Parciales de Desarrollo Urbano); en su realización y seguimiento. Sin embargo, en la administración 1988-1993 los planes no fueron actualizados y la gestión los rebasó. Esto puede atribuirse a que habían sido elaborados en 1987 y, como señalaron las autoridades en su momento, ya no eran un instrumento de planeación adecuado a esa realidad urbana. En 1996, la Asamblea de Representantes aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal por unanimidad. La aprobación de los Programas de desarrollo urbano delegacionales fue diferente en cada demarcación y dependió en gran medida de la forma como actuaba el entonces Consejo Ciudadano Delegacional. En el periodo 1997-2000 se llevaron a cabo 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano de los cuales se aprobaron sólo ocho. En estos procesos de planeación de la ciudad las delegaciones cumplieron un papel importante, pero debe señalarse que el asumir estas tareas se sumó a las que los funcionarios deben cumplir cotidianamente, ya que no cuentan con equipos de planificadores.

- Respecto a los mecanismos de evaluación de los programas y acciones existen algunos formales y otros más reales. Existe la Contraloría Interna y debe rendirse cuenta a la Contraloría de la Federación. Las comparecencias de los delegados ante la Asamblea de Representantes son otra forma de difundir resultados, así como las presentaciones ante representaciones vecinales de manera periódica.
- En cuanto a la eficiencia de la gestión no existen cálculos precisos de costo-efectividad o costo eficiencia, respecto a las demandas

ciudadanas. En realidad, los recursos se asignan a las funciones básicas que debe cumplir la delegación y cuando una acción no es contemplada en el presupuesto, debe recurrirse a otras instancias del gobierno central o inclusive del propio gobierno federal para realizarla.

- La responsabilidad en la actuación de los funcionarios públicos sólo se puede considerar para los altos mandos, los cuales deben informar periódicamente sobre su actuación a los vecinos y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Los mecanismos de información a la ciudadanía son limitados y se carece de presupuestos destinados expresamente a difundir los objetivos, alcances y resultados de la acción gubernamental entre la ciudadanía. Los Consejos Ciudadanos tenían facultades para revisar el presupuesto anual, pero al no existir una capacitación previa de los representantes para cumplir con esta función, esta atribución se quedaba en el nivel de lo formal.
- Respecto a ejercer controles sobre la actuación de los funcionarios, existe una representación regional de la Procuraduría Social del Distrito Federal encargada de controlar ineficiencias o arbitrariedades. Sin embargo, en los habitantes de la ciudad existe la convicción de que la corrupción persiste y que no hay suficientes mecanismos de control para evitarla. La actuación con apego a las normas y reglamentos requiere no sólo de mecanismos institucionales, los cuales son muy débiles, sino de valor civil de parte de la ciudadanía para denunciarlo y para ejercer un estricto control social.
- En cuanto a los mecanismos para atender las demandas se advierte en los últimos años un avance ya que se han institucionalizado y legislado las audiencias públicas, la ventanilla

única, las representaciones vecinales y los Comités Vecinales. Sin embargo, el diseño y los instrumentos de participación ciudadana a nivel local han sido poco eficaces para avanzar en la construcción de una democracia participativa.

- El significado de la alternancia no por designación sino por elección de la ciudadanía genera nuevas bases de gobernabilidad. En este sentido, de las 16 delegaciones seis tienen actualmente un jefe procedente del PAN, lo cual abre nuevos interrogantes sobre la capacidad de trabajar de manera coordinada y eficiente con las instancias del gobierno central, independientemente del signo político del principal responsable a nivel local.

Uno de los debates actuales es si las delegaciones deben transformarse en municipios. Por ello, en el cuadro III se presenta una primera comparación entre las facultades y competencias de los municipios, según el artículo constitucional 115 y las que poseen las delegaciones o demarcaciones del Distrito Federal, de acuerdo al Estatuto de Gobierno, la Ley Orgánica de la Administración Pública y los Reglamentos, confrontando la forma de gobierno, el periodo gubernamental, el suministro de servicios públicos, la planeación del territorio y la hacienda pública. En el mismo se observa lo siguiente:

La forma de gobierno

El municipio mexicano es gobernado por el ayuntamiento, constituido por un ejecutivo local al frente del cual hay un presidente municipal elegido a través del voto ciudadano y un cabildo formado

por regidores y síndicos elegidos también por el voto popular. En las delegaciones, en cambio, existe desde el 2000 sólo un ejecutivo local, un jefe electo por la ciudadanía. Es decir, en las delegaciones no existen contrapesos al poder concentrado en la figura del Jefe delegacional. Sin embargo, los estudios realizados en México sobre los gobiernos locales municipales, han señalado las limitaciones que presenta esta forma de gobierno para ejercer la tarea de gobernar. Entre otras cosas, se ha señalado que es una forma de gobierno y administración obsoleta; que el ejecutivo local se apoya principalmente en un equipo de confianza que se renueva cada tres años, y en una burocracia poco calificada y mal remunerada; los representantes políticos en el cabildo –los regidores y síndicos– suelen cumplir funciones de gestoría no siempre exitosas aun cuando sean del mismo partido político el que controla el ejecutivo local, y están encargados de elaborar las reglamentaciones y la normatividad local; la gran mayoría de los municipios del país carecen de las capacidades para cumplir con las competencias que le asigna el artículo 115 constitucional, y en cambio, unos pocos cumplen con esas y muchas otras; finalmente, las formas de participación ciudadana son por lo general instancias formales de representación corporativa y sirven como espacio de legitimación de decisiones previamente tomadas por la burocracia.

Debe señalarse que mientras a nivel delegacional existen los Comités Vecinales, electos por la ciudadanía, a nivel municipal en el artículo 115 sólo se alude a la “promoción de la participación”, la cual en los hechos se realiza a través de comités o comisiones que actúan como instancias de participación formales y poco efectivas.

También, en la reforma al Gobierno del Distrito Federal deberá tomarse en cuenta que el tema de la reelección de autoridades

locales de los municipios –presidentes municipales y regidores– comienza a tener consenso entre los partidos políticos.

El periodo gubernamental

En ambos casos, municipios y delegaciones, el periodo gubernamental es de tres años. Pero debe decirse que modificar este plazo a cuatro años ha sido una demanda reiterada de los municipios, la cual no fue contemplada en la última reforma municipal.

El suministro de servicios públicos

Los municipios tienen facultades constitucionales para suministrar los principales servicios públicos y una primera aproximación indica que las delegaciones de manera exclusiva, o concurrente con otras instancias del Gobierno de la Ciudad, cumplen con más funciones que las atribuidas a los municipios (por ejemplo en materia de vivienda). Quizá deba considerarse que sólo se establezcan en la constitución local aquellas competencias que todos los municipios o delegaciones deben asumir independientemente de sus características particulares, y detallar en la legislación secundaria las acciones de responsabilidad gubernamental local (estatal o municipal).

La planeación del territorio y el uso del suelo

En este caso, las competencias son prácticamente las mismas para los municipios y las delegaciones.

La hacienda pública

Es aquí donde se encuentra la principal diferencia, ya que los municipios reciben participaciones federales, transferencias de recursos del gobierno estatal y pueden generar recursos propios, principalmente por la recaudación del predial y el traslado de dominio, así como por las contribuciones por el suministro de servicios. Las delegaciones, en cambio, reciben los recursos que cada año presupuesta el Gobierno del Distrito Federal, y que son aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los cuales guardan cierta relación con el número de habitantes que tiene cada delegación y/o con la realización de determinadas obras prioritarias, pero no se trata de una asignación sustentada en la aplicación de criterios claros.

LA DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL: REDISEÑAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Finalmente, otro de los temas pendientes es crear una nueva institucionalidad que contribuya a sentar las bases de una democracia social y participativa y para ello debe revisarse el modelo de participación contemplado en la legislación vigente.

En este sentido, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana de 1998 en la actualidad existen los Comités Vecinales los cuales fueron elegidos en un proceso electoral muy poco concurrido por la ciudadanía. Sólo el 8% de la población votó para

elegir a sus representante vecinales en el año 1999 y la forma de integración de los mismos hace que en mucho casos, estén constituidos por representantes de diferentes grupos que pretenden imponer su intereses particulares. Esto hace muy difícil que la participación ciudadana pueda cumplir con su objetivo de incidir en los procesos decisorios a través de mecanismos democráticos. Al mismo tiempo sólo representan a los ciudadanos en calidad de vecinos cuando en el territorio existen muchos otros actores que actúan en el mismo, tales como los comerciantes formales e informales, los grupos de jóvenes, de mujeres y de discapacitados. Otro dato importante es que son muy numerosos (por ejemplo, en Iztapalapa son 186, en Gustavo A. Madero 164, en Coyoacán 116) y constituyen una participación ciudadana atomizada, la cual difícilmente pueda ser considerada un interlocutor eficaz para las diferentes instancias de gobierno.⁷ De aprobarse la nueva iniciativa de Ley de Participación Ciudadana que envió el Jefe del Gobierno de la Ciudad a la Asamblea se crearían también las Asambleas Vecinales delegacionales.

La cuestión de participación ciudadana es central. La misma, a diferencia de otras formas de participación, refiere a la forma de inclusión de los intereses de la ciudadanía en los procesos decisorios y debe ser parte de un proceso más amplio para modernizar y democratizar la administración. La vinculación entre las autoridades y funcionarios con los representantes de los Comités Vecinales es muy limitada, porque a la condición de vecino se superponen otras identidades que deben ser incluidas en los procesos de toma de decisiones, para avanzar hacia una democracia social y participativa.

⁷ Cfr. Ziccardi, Alicia (2000b).

Por ello, es necesario capacitar al personal y crear espacios de participación institucionalizada y no institucionalizada.

La ciudad no sólo es producto de su historia, del comportamiento del capital, de las leyes del mercado, de las luchas de las organizaciones o movimientos sociales. La ciudad, esta ciudad, es producto también de una forma de gobierno extremadamente burocrática y centralizada, en la que prevaleció en las relaciones gobierno y ciudadanía el clientelismo. Es necesario capacitar a los funcionarios y al personal de los gobiernos locales, los cuales deben ser portadores de una cultura de respeto y atención responsable de las necesidades y demandas ciudadanas. Pero la contraparte es que la ciudadanía supere la apatía, el desinterés, falta de confianza y de credibilidad en que el tiempo invertido en el trabajo comunitario arroja buenos resultados.

Por otra parte, la apropiación por parte de la ciudadanía de los instrumentos de participación ciudadana es algo que debe promoverse a través de la información y la difusión. Esta tarea debe ser asumida de manera corresponsable por las autoridades locales a quienes les corresponde alentar la participación ciudadana y por los líderes sociales, los promotores voluntarios de la comunidad, las organizaciones sociales y las ONGs que actúan sobre el territorio.

Finalmente, debiera considerarse la posibilidad de además de los Comités Vecinales que se sustentan en una identidad territorial, cada gobierno local, en función de las características de la población que habita en su territorio, de sus actividades económicas y sus inquietudes sociales y culturales, cree instancias de participación ciudadana propias, a fin de abrir más los canales de participación ciudadana.

Cuadro I Reformas Políticas al Gobierno del Distrito Federal (1987-1998)
(Avances)

Temas de las Reformas Políticas	Avances	Actores	Logros
Democratización política	Elección de: <ul style="list-style-type: none"> • Representantes a la ARDF y ALDF (1997) • Jefe de Gobierno (1997) • Jefe Delegacional (2000) • Representantes a la Cámara de Senadores • Representación vecinal 	<ul style="list-style-type: none"> • Partidos políticos • Organizaciones políticas • Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternancia en el control del ejecutivo local • Pluralismo político en la composición de la ALDF • Democracia restringida al voto ciudadano • Participación Ciudadana Institucionalizada.
Creación de instrumentos jurídicos y normativos	Modificación de: <ul style="list-style-type: none"> • Artículos constitucionales (44, 73, 122) • Ley Orgánica del D.F. • Estatuto de Gobierno • Leyes y reglamentos locales • Representación vecinal 	<ul style="list-style-type: none"> • El Ejecutivo Local • ALDF • Congreso de la Unión 	<ul style="list-style-type: none"> • Se limitan facultades al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión. • Creación de una base legal y normativa que fija competencias, funciones y procedimientos y de diferentes instancias del gobierno central y las delegaciones
Democratización del proceso de planeación urbana	Elaboración y aprobación de programas: <ul style="list-style-type: none"> • General de Desarrollo Urbano • Delegacionales (16) y Parciales, (15) con participación ciudadana institucionalizada (comités vecinales) y no institucionalizada (organizaciones sociales y ONGs, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo del D.F. (SEDUVI) y otras instancias • Ejecutivos Locales (delegaciones) • ALDF • Ciudadanía 	<ul style="list-style-type: none"> • Democratización del proceso de planeación urbana • Incorporación del tercer nivel de planeación (barrio/colonia)

Cuadro II Forma de Gobierno del Distrito Federal
(Cuestiones pendientes)

Temas	Situación actual	Actores	Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> • Forma de gobierno plenamente autónoma y rediseño institucional 	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinición del estatus jurídico del gobierno del Distrito Federal • Creación de instancias locales (Delegaciones o Municipios) • Diseño institucional e infraestructura obsoletos • Falta de capacitación del personal; no existe servicio público de carrera • Formas de Participación poco eficaces • Gobiernos Locales débiles 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo Distrito Federal • Ejecutivo Federal • Congreso de la Unión • ALDF • Gobiernos Locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de forma de gobierno. i) Propuestas: Creación del estado 32; ii) Régimen especial para el Distrito Federal • Iniciativas de nueva Ley de Participación Ciudadana • No hay propuesta de reforma institucional integral
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> • Decisiones unilaterales • Creación de comisiones con funciones limitadas y poca eficacia en su acción (medio ambiente, transporte) • Inexistentes vínculos entre seguridad delegaciones y municipios metropolitanos • Acuerdos de tipo normativo y poca eficacia en su acción • Débiles vínculos entre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Cámara de Diputados del Estado de México 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo del Distrito Federal y del Estado de México • Grupos parlamentarios Distrito Federal y Estado • Alcaldes; • Delegados 	<ul style="list-style-type: none"> • Faltan propuestas claras de coordinación operativa
<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de descentralización de funciones del gobierno central a los locales 	<ul style="list-style-type: none"> • No hay programa con etapas (devolución, delegación, desconcentración) definición de funciones y asignación de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo central y gobiernos locales (delegaciones) 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformar órganos desconcentrados en gobiernos locales • Crear cabildos
<ul style="list-style-type: none"> • Democratización social 	<ul style="list-style-type: none"> • Hay traspaso de mayores recursos y competencias a las delegaciones • Baja participación ciudadana en elección de representantes vecinales Consejos Delegacionales (1997) y Comités Vecinales (2000) • Inclusión restringida de otros actores sociales en procesos decisorios 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía • ONGs • Organizaciones sociales, económicas y políticas • Autoridades de las Delegaciones • Ejecutivo Central 	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en la construcción de una cultura democrática • Ampliar la concepción de ciudadanía • Incrementar la credibilidad social en la eficacia de participar en el proceso decisorio • Iniciativa de nueva Ley de Participación Ciudadana

Cuadro III

Competencias de los municipios y delegaciones de México

	Municipios (Art. Constitucional 115)	Delegaciones (Leyes y Reglamentos del D.F.)
Forma de gobierno local	<p>Ayuntamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecutivo local: Presidente Municipal (electo por la ciudadanía) • Cabildo (Regidores y síndicos electos por la ciudadanía su función aprobar reglamentos, bandos, disposiciones administrativas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Jefe Delegacional (electo)
Periodo de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • 3 años 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 años
Suministro de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales • Alumbrado público; • Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; • Mercados y centrales de abasto; • Panteones; • Rastro; • Calles, parques, jardines y su equipamiento; • Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y de tránsito 	<ul style="list-style-type: none"> • Asumen todas estas funciones en los territorios, compartiéndolas con algunas instancias del gobierno central (ej. Dirección de Servicios Urbanos, DGOH, etcétera)
Planeación urbana territorial y autorización de usos del suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal • Creación de reservas territoriales • Participar en planes de desarrollo regional • Autorizar y controlar utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tierra • Otorgar licencias y permisos para construcciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar, aprobar planes delegacionales y parciales • Expedir licencias de usos de suelo • Otorgar licencias de construcción
Hacienda pública	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones sobre propiedad inmobiliaria (predial), traslación y mejoras, • Participaciones federales • Ingresos derivados de la prestación de servicios públicos (propondrán a las legislaturas cuotas y tarifas) • Las legislaturas de los Estados aprueban la ley de ingresos de los municipios; revisan y formalizan las cuentas públicas • Los presupuestos de egresos son aprobados por los ayuntamientos en base a ingresos disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Como órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal se le transfieren recursos del presupuesto del Distrito Federal, los cuales son aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal • No tienen recursos propios
Participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Facultades para promover la participación ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> • Comités Vecinales electos por la ciudadanía. Instrumentos (plebiscito, referéndum, popular, etcétera)

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Adrián y Boris Graizbord, 1992, "Las ciudades medias y la política urbano-regional, Experiencias recientes en México", *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía*, UNAM, número especial, México, pp. 145-167.
- Aziz Alberto y Ziccardi, Alicia, 2001, "El Gobierno de la Ciudad Capital", ponencia presentada en el Segundo Congreso del IGLOM, Querétaro, abril (*mimeo*).
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y José Woldenberg, 1997, *La reforma electoral de 1996*, Fondo de Cultura Económica, México, 233 pp.
- Béjar, Luisa, 1995, "El largo camino hasta la Asamblea de Representantes del Distrito Federal", *Asamblea*, vol. 1, núm. 1, México, pp. 30-33.
- Carmanagni, Marcello 1993, *Federalismos latinoamericanos México, Brasil, Argentina*, El Colegio de México, FCE, México.
- Carpizo, Jorge, 1973, *Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Coordinación General de Programas Metropolitanos, Gobierno del Distrito Federal, 2001, *Experiencia Metropolitana de la Ciudad de México*, México.
- Cruz Rodríguez, Ma. Soledad, 1994, *Crecimiento urbano y procesos sociales en el Distrito Federal (1920-1928)*, UAM-Azcapotzalco, México, 201 pp.
- Delgado, Javier, 1992, "Tendencias metropolitanas en la Ciudad de México", Varios autores, CONAPO, *op. cit.*, pp. 51-70.
- Garrocho, Carlos y Jaime Sobrino (coords.), 1995, *Sistemas Metropolitanos. Nuevos enfoques y perspectiva*, El Colegio Mexiquense, México, 574 pp.
- Garza, Gustavo (comp.), 1989, *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México, México, 484 pp.
- López Paniagua Rosalía y Alicia Ziccardi, 2000, *Manual de Participación Ciudadana en el Distrito Federal*, PUEC, UNAM (en prensa).
- Martínez Assad, Carlos, 1996, *¿Cuál destino para el Distrito Federal? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, ed. Océano, México, 244 pp.
- Marván, Ignacio, 2001, "La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano", *Documentos de Trabajo del Cide*, núm. 130, México

- Perló Cohen, Manuel, 1980, "De cómo perdió la Ciudad de México su municipalidad sin obtener a cambio una democracia de manzana", *Suplemento Cultural de la Revista Siempre*, julio, México.
- Salazar Ugarte, Pedro, 1998, "La situación de la participación ciudadana: un punto de vista legal" en *Diálogo y Debate*, núms. 5 y 6, México, pp. 109-125.
- Sánchez Mejorada, Cristina, 1997, *Las instancias de participación vecinal y los mecanismos de control y gestión del Distrito Federal. Recuento Histórico*, ponencia presentada en el Congreso Internacional Ciudad de México, México, mimeo.
- Woldenberg, José, 1997, "La reforma política del Distrito Federal", en Álvarez, Lucía (coord.), *op. cit.*, en prensa.
- Zermeño, Sergio, 1996, *La sociedad derrotada*, Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 241 pp.
- Ziccardi, Alicia, 1928: Un año difícil para el país y para la capital, *El Perfil de La Jornada*, México, 18 de junio de 1993.
- Ziccardi, Alicia, 1995b, "¿Qué es un gobierno local en el Distrito Federal? El caso de la Delegación Miguel Hidalgo" en: Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 343-377.
- Ziccardi, Alicia y Bernardo Navarro (coords.), 1995e, *Ciudad de México: retos y propuestas para la coordinación metropolitana*, PUEC-UNAM y UAM-Xochimilco, México, 177 pp.
- Ziccardi, Alicia, 1998, "Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital", IISUNAM- Miguel Ángel Porrúa, México, 237 pp.
- Ziccardi, Alicia, 2000 "Federalismo" en Baca et all (comp.) *Léxico de la Política Mexicana*, Flacso, Sep-Conacyt, H.B Stiftung, FCE, México, 2000a, pp 238-241.
- Ziccardi, Alicia, 2000b, "Ciudadanos y vecinos. La participación ciudadana en el Distrito Federal", *Revista Universidad de México*, UNAM, núm. 595, agosto, México, pp. 47-52.

LA REFORMA POLÍTICO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL: EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS

*Pablo Javier
Becerra Chávez*

INTRODUCCIÓN

El tema de la reforma política del Distrito Federal ha sido recurrente desde las audiencias públicas celebradas con motivo de la iniciativa de “reforma política” del presidente López Portillo, en el ya lejano año de 1977. Desde aquellos días los partidos opositores de entonces (el Partido Acción Nacional, el Partido Comunista Mexicano, el Partido Mexicano de los Trabajadores, etcétera.) insistían en la demanda de convertir al Distrito Federal en el estado 32 de la federación y por lo tanto en la necesidad de una reforma sustancial que condujera a la elección de las autoridades políticas de la ciudad capital por sus propios habitantes. Los cambios se fueron abriendo paso poco a poco, con una lentitud exasperante. Desde el gobierno se consideraba que el sistema por medio del cual el Presidente de la República designaba al Jefe del Departamento del Distrito Federal y éste a su vez designaba a los Delegados, que además era completado por la ausencia de un órgano legislativo local, era enteramente inevitable en el contexto de nuestro sistema federal de organización del Estado nacional.

Los cambios introducidos por la reforma política de 1977, particularmente la entrada de nuevos partidos por la vía del registro condicionado, contribuyeron al desarrollo de la competencia electoral tanto en el país como en el Distrito Federal, más allá de los límites en que se había movido en las décadas pasadas. Nuevos partidos participaban en las elecciones y los electores tomaban cada vez más en serio los comicios. A principios de la década del ochenta la capital del país se caracterizaba por ser la entidad en que el partido gobernante obtenía el menor porcentaje de votación de todo el país (en 1982, un 48% y en 1985, el 43%), y por lo tanto con la mayor presencia electoral de los partidos opositores. La crisis económica, el desmoronamiento del modelo económico subsidiador, el terremoto de 1985 y la movilización social que desencadenó, entre otros factores, empujaron a la participación ciudadana en las elecciones de 1988, con el resultado ampliamente favorable a la oposición en la capital.

Este cambio de calidad de la participación ciudadana de los capitalinos obligó a la realización de cambios graduales en el diseño de las instituciones de gobierno y representación ciudadana. La creación de la Asamblea de Representantes en 1988, la tímida reforma de 1993 (cuyo principal componente nunca llegó a aplicarse), la creación del primer Estatuto de Gobierno en 1994, la creación de los Consejos de Ciudadanos que culminó con la primera elección (y última) de los mismos en 1995, fueron abonando el camino para la reforma constitucional de 1996 que creó la figura de Jefe de Gobierno de elección popular, que transformó a la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa y que condujo a la figura de los Jefes delegacionales electos por la ciudadanía. Esta reforma constitucional estableció las bases para el desarrollo de varias

reformas al Estatuto de Gobierno y para la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana y del Código Electoral del Distrito Federal. Se ha tenido oportunidad para someter a la prueba de la práctica a estos instrumentos normativos en las elecciones de 1997 y 2000, así como en las vecinales de 1999. Asimismo, se produjo la alternancia en el poder a nivel local. Ya se pasó de una Asamblea Legislativa del Distrito Federal dominada por un partido a una situación en la que ningún partido tiene la mayoría absoluta. La alternancia ya se produjo también a nivel delegacional.

En el presente trabajo se examina la evolución reciente de este proceso de reformas, sus resultados y las asignaturas pendientes. Se inicia con un breve análisis de las reformas del sexenio 1988-1994 y la reforma de 1996. Posteriormente se estudian las principales características del Estatuto de Gobierno, la Ley de Participación Ciudadana y el Código Electoral. A la par del análisis de los alcances y limitaciones de estas características se realiza la sugerencia de los aspectos que es necesario considerar en una nueva reforma.

DURANTE EL SEXENIO DEL PRESIDENTE SALINAS: 1989-1994

Después de la sacudida electoral de 1988, durante el sexenio del presidente Salinas de Gortari se produjeron varias reformas político-electorales, dos de las cuales incidieron en aspectos básicos del diseño político electoral del Distrito Federal: 1989-90 y 1993.

La primera de ellas fue la reforma constitucional de 1989 que condujo a la elaboración del Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales en 1990. A pesar de la insistencia opositora en el sentido de modificar sustancialmente el estatuto jurídico y político del Distrito Federal para transformarlo en un estado con poderes locales electos por voto popular,¹ esta reforma mantuvo la situación de excepción de la capital, con lo cual mantuvo la facultad presidencial de nombrar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como la figura de la Asamblea de Representantes como un órgano colegiado sin plenas atribuciones legislativas para la capital, manteniendo su estructura diseñada por la reforma de 1987-88 (40 asambleístas de mayoría relativa y 26 de representación proporcional).

La única modificación, concretada en el flamante Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), consistió en rediseñar la cláusula de gobernabilidad en función del nuevo modelo establecido para la Cámara de Diputados. Ahora se establecía que al partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le serían asignados tantos asambleístas como fueran necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea, y además tendría derecho a un representante adicional por cada cuatro puntos porcentuales que su votación excediera al 30%, aplicando el criterio de que no podría tener más de cuarenta y tres (el 65.2% de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal). De esta manera, se establecía para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal la misma cláusula de gobernabilidad con escala móvil de sobrerrepresentación diseñada para la Cámara de Diputados, en previsión, evidentemente,

¹ Comisión Federal Electoral: *Consulta pública sobre reforma electoral, Memoria 1989*. Tomo II.

de que continuara el deterioro de la votación del entonces partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional.²

Sin embargo, contra todos los pronósticos, la votación del partido gobernante se recuperó de manera notable en la elección de 1991, llegando al 45.7%, con lo que obtuvo la mayoría en los cuarenta distritos, razón por la cual no hubo necesidad de aplicar la cláusula de gobernabilidad, a diferencia de 1988 en que una primera versión de dicha cláusula fue utilizada para beneficiar al Partido Revolucionario Institucional.

Entre 1992 y 1993 la discusión acerca de una nueva reforma política, tanto en el nivel nacional como en el Distrito Federal, se desarrolló de manera intensa. El regente Manuel Camacho convocó en abril de 1992 a discutir la reforma del Distrito Federal de manera independiente a la discusión nacional, lo que permitió organizar una Mesa de Concertación aprobada por los partidos y el Gobierno del Distrito Federal, en la cual los partidos opositores insistieron, con diferencias de matiz, en sus propuestas para la transformación de la entidad en el estado³² y la elección popular de sus autoridades. La posición del gobierno capitalino planteaba la posibilidad de introducir un mayor grado de participación de la ciudadanía en elecciones locales, pero sin llegar al extremo de transformar al Distrito Federal en un estado. Finalmente el Partido de la Revolución Democrática se retiró de los trabajos de la Mesa ante la imposibilidad de procesar en ella la reforma sustancial por la que ese partido abogaba.³

² Artículo 73 constitucional reformado en 1989 y artículo 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

³ Las ponencias y conclusiones presentadas en la Mesa de Concertación se pueden consultar en: *Reforma Política. Gaceta informativa de las audiencias públicas para la reforma política en la Ciudad de México*, noviembre de 1992 a febrero de 1993.

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

La reforma constitucional de 1993, realizada sobre la base de una iniciativa del presidente Salinas, introdujo modificaciones relevantes en el marco normativo tanto de la organización del gobierno local como de la elección de sus autoridades y trasladó los aspectos relativos al Distrito Federal, del artículo 73 constitucional (que detalla las facultades del Congreso de la Unión) al artículo 122 (que está ubicado en el Título que regula el estatuto jurídico de los estados de la federación y el Distrito Federal). Se estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, figura novedosa cercana a una constitución local, pero con la limitación de que como no se confirió al Distrito Federal el rango de estado, el Estatuto no es propiamente una constitución local sino un ordenamiento de excepción y su aprobación no está a cargo de un Poder Legislativo local sino del Congreso de la Unión.

Se mantuvo la facultad del Presidente de la República de nombrar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero ahora con la peculiaridad de que el nombramiento debería recaer en alguno de los asambleístas, diputados o senadores electos en el Distrito Federal, perteneciente al partido que por sí solo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea. Además, se concedía a ésta la atribución de ratificar dicho nombramiento, abriendo la

posibilidad de que dicha ratificación fuera negada hasta en dos ocasiones, en cuyo caso sería el Senado el encargado de realizar el nombramiento.⁴ Se trataba, sin lugar a dudas, de una tímida limitación del poder presidencial, que, sin embargo, ponía en evidencia que el gobierno palpaba la necesidad de emparejar de alguna manera las estructuras políticas de la capital con los niveles de participación ciudadana y de competitividad que ya la caracterizaban. Baste recordar que ya desde 1973 el Partido Revolucionario Institucional había caído por debajo del 50% de la votación local y en 1988 llegó hasta el 27%. La capital del país llevaba más de dos décadas siendo la entidad con el mayor nivel de competitividad del país.

Con la finalidad de permitir la canalización de esta pluralidad también en la esfera de la participación ciudadana, se introdujo en el artículo 122 constitucional la nueva figura de un Consejo de Ciudadanos en cada Delegación política, el cual tendría las funciones de intervenir en la gestión, supervisión, evaluación, consulta y aprobación de los programas de la administración pública. La reforma constitucional planteaba que la ley secundaria respectiva detallaría la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de estos consejos. El mismo planteamiento fue recogido por el Estatuto de Gobierno aprobado en 1994 (todo el título sexto se dedica al tema), pero la Ley de Participación Ciudadana, aprobada por una Asamblea con mayoría priísta, excluyó a los partidos de la postulación de candidatos a los Consejos, con lo cual la elección respectiva, llevada a cabo en noviembre de 1995, sufrió un severo revés debido al

⁴ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994, artículos 52 y 53.

elevado abstencionismo (el 79% de la lista nominal del Distrito Federal no votó).⁵

La reforma de 1993 amplió las facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para incluir la aprobación del presupuesto de egresos, revisar la cuenta pública, legislar en un conjunto de materias propias del ámbito local y la participación en la ratificación del Jefe del Departamento del Distrito Federal. En cuanto a la elección de los asambleístas, se mantuvo el diseño de la reforma anterior con cláusula de gobernabilidad y escala móvil de sobrerrepresentación, reduciendo el máximo de representantes que podría tener el partido mayoritario, del 65.2% al 63% de la Asamblea (41.6 asambleístas), coherente con lo establecido por la reforma de 1993 para la Cámara de Diputados.⁶

Para el proceso electoral de 1994 de nuevo no fue necesario aplicar la cláusula de gobernabilidad debido a que el Partido Revolucionario Institucional alcanzó un 40.6% de los votos y 38 representantes de mayoría relativa, con lo cual tuvo una cómoda mayoría en la Asamblea del 57.6%. Este fenómeno es particularmente interesante porque muestra que en la ciudad capital es perfectamente posible tener la mayoría absoluta de la Asamblea sin necesidad de alcanzar la mayoría absoluta de los votos y sin necesidad de utilizar la cláusula de gobernabilidad, tal como ocurrió con el Partido Revolucionario Institucional en 1991 y 1994, así como ocurriría con el Partido de la Revolución Democrática en 1997.

⁵ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio de 1995. Para la elección de 1995, ver: Carlos Martínez Assad: *¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partido y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996.

⁶ Honorable Cámara de Diputados, LV Legislatura: *Crónica de la reforma política del Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1993.

LA REFORMA “DEFINITIVA”: 1996

La reforma de 1996, que precedió a los comicios de 1997, modificó de manera sustancial los aspectos relativos al gobierno del Distrito Federal y a las elecciones locales que en las anteriores reformas habían sido tocados con gran timidez. Introdujo la elección directa del ahora llamado Jefe de Gobierno, con lo cual terminó con la tradición del nombramiento presidencial. Sin embargo, mantuvo una previsión, introducida en 1993, en el sentido de otorgar a la Cámara de Senadores, o en sus recesos a la Comisión Permanente, la facultad de remover al Jefe de Gobierno por “causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal”⁷. De producirse este caso, el Senado nombraría un sustituto a propuesta del Presidente de la República. Esta previsión, lógica en el marco normativo de 1993, el cual preveía el nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal por el Presidente de la República (aunque nunca llegó a producirse, debido a que un artículo transitorio de la reforma constitucional lo había pospuesto hasta 1997), resulta excesiva en el actual modelo y enfatiza con toda claridad que el actual Jefe de Gobierno no tiene el mismo estatuto jurídico-político de los gobernadores de los 31 estados de la República.

Este tema ha reaparecido en la actual agenda de reforma política, pero ahora con una diferencia: el Partido Revolucionario Institucional que tradicionalmente había trabado desde el gobierno los avances en este terreno, ahora se encuentra en la oposición, tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal. Este hecho permite actualmente

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto de 1996, p. 12.

que el Partido Revolucionario Institucional haga suyos algunos planteamientos desarrollados por los partidos que antes eran opositores pero que ahora tienen responsabilidades de gobierno: el Partido Acción Nacional (que ahora tiene la Presidencia de la República) y el Partido de la Revolución Democrática (que ahora tiene la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal por segunda ocasión consecutiva). Esto hace que ahora resulte más probable la formación de consensos en torno a la redefinición del estatus jurídico-político de la capital. Por supuesto esta reforma no es sencilla. Dado que implica forzosamente modificar el texto constitucional, requiere de una mayoría calificada.

En este punto hay al menos tres grandes opciones: *a*) no hay cambio, *b*) el Distrito Federal se convierte en el estado 32 y *c*) se adopta alguna fórmula novedosa como la de “ciudad-capital”, utilizada ya en Buenos Aires, que acerca bastante las cosas al estatus de un estado pero sin llamarle así.

La reforma de 1996 estableció también la elección directa de los antiguos delegados, llamados en el texto constitucional “titulares de las demarcaciones político-administrativas”, pero en virtud de un artículo transitorio difirió hasta el año dos mil la elección respectiva. Mantuvo en manos del Congreso de la Unión la facultad de aprobar el Estatuto de Gobierno, pero amplió las atribuciones legislativas de la Asamblea. De hecho, elevó su rango a Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el de los asambleístas a diputados locales.

La reforma mantuvo en el texto del artículo 122 constitucional la cláusula de gobernabilidad con escala móvil de sobrerrepresentación para la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero eliminó el límite superior de diputados que el partido mayoritario puede alcanzar (que en 1993 se fijó en el 63%

de la Asamblea), en previsión seguramente de una caída de la votación del partido gobernante y la pérdida de un mayor número de distritos. La formulación de dicha cláusula en el 122 constitucional, vigente hasta el momento, es la siguiente:

“Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.”⁸

La reforma de 1996 otorgó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad de aprobar la legislación local en materia electoral, pero la pospuso hasta la conclusión del proceso electoral de 1997, razón por la cual para este proceso mantuvo su vigencia el libro octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el cual se contenía el diseño legal para la asignación de los diputados de representación proporcional elaborado desde 1990, caracterizado, como ya hemos comentado, por la existencia de la cláusula de gobernabilidad.

Vale la pena detenerse en el diseño que preveía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales porque nos ayudará a entender las insuficiencias del diseño que posteriormente desarrolló el Código Electoral del Distrito Federal, elaborado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1998. El artículo 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía tres posibilidades.

- La primera sería la situación en que ningún partido tendría por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal y ninguno alcanzara 34 o más constancias de mayoría, en cuyo caso a

⁸ Artículo 122, C, Base primera, Fracción III, reformado en 1996.

cada partido le serían asignadas tantas posiciones de representación proporcional como requiriera para igualar sus porcentajes de asambleístas y de votos. En este caso no habría partidos sub o sobrerrepresentados. Se trata de una situación en que la dispersión del voto colocaría a todos los competidores por debajo del 30% de los sufragios.

- La segunda es propiamente la cláusula de gobernabilidad, aunque por supuesto nunca se le ha llamado así en los textos legales. Si un partido obtenía al menos el 30% de la votación y el mayor número de constancias de mayoría, ese partido tendría derecho a que le fueran asignados los representantes que necesitara para alcanzar 34, es decir la mitad más uno de la Asamblea. Adicionalmente tendría derecho a un representante más por cada cuatro puntos porcentuales que su votación excediera al 30%. Se trataba de una auténtica “escala móvil de sobrerrepresentación”, diseñada para premiar al partido mayoritario. La reforma de 1990 estableció el límite a la mayoría en 43 representantes (el 65% de la Asamblea), en tanto que la reforma de 1993 la fijó en el 63% (41.6 asambleístas) y la reforma de 1996 desapareció el límite del texto constitucional y lo remitió a la legislación secundaria. Pero la reforma al Estatuto se realizaría hasta después del proceso electoral de 1997 y el nuevo Código Electoral sería aprobado hasta diciembre de 1998. Como ya hemos anotado, esta cláusula no fue utilizada mientras el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tuvo vigencia para el Distrito Federal (1991, 1994 y 1997).
- La tercera regla planteaba la situación en que si un partido lograra 34 o más constancias de mayoría y tuviera entre el 30% y el 66% de la votación en el Distrito Federal, tendría derecho a un

representante adicional por cada cuatro puntos porcentuales que su votación excediera al 30%. El número total de representantes de ese partido no podría ser superior a la cantidad que resultara de sumar a 34 el número de asambleístas adicionales de representación proporcional. Pongámoslo en números para que sea inteligible. Si un partido obtenía el 46% de la votación (ya restados los votos nulos y los votos por partidos por debajo del 1.5%) y lograba 34 triunfos de mayoría, entonces le corresponderían cuatro posiciones de representación proporcional ($16 / 4 = 4$). Pero si con el mismo porcentaje obtenía 36 constancias de mayoría, solamente le corresponderían dos porque el límite sería igual a $34 + 4 = 38$. Si un partido llegara al 66% de la votación la aplicación de este precepto sería la siguiente: la votación de ese partido excedería por 36 puntos al 30%, proporción a la que le corresponderían nueve posiciones de representación proporcional ($36 / 4 = 9$), razón por la cual su límite sería alcanzar un total de 43 representantes (65% de la Asamblea), independientemente de cuántos hubiera ganado por la vía de mayoría relativa. Como se advierte, es el límite establecido en 1990 (artículo 73 constitucional, fracción VI), pero que permaneció en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta 1997, a pesar de que el artículo 122 constitucional reformado en 1993 disminuyó ese límite al 63% de la Asamblea (o sea 41). Evidentemente, de haberse presentado este último caso se hubiera tenido que aplicar el nuevo límite constitucional (63%) y no el previsto por el antiguo texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (65%), por lo que en lugar de asignarle nueve de representación proporcional solamente se le asignarían siete.

Una vez establecidas estas tres reglas, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales desarrollaba con todo detalle los procedimientos para la asignación de las posiciones de representación proporcional. En la primera situación (todos los partidos por debajo del 30%) no habría problema porque ya se habrían asignado todas las posiciones para igualar porcentajes de votos con porcentajes de la Asamblea. La segunda y la tercera situaciones implicaban dos momentos: *a*) primero, asignar posiciones al partido mayoritario, *b*) después, asignar a los otros partidos. Para ello el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales desarrollaba una fórmula de proporcionalidad similar a la aplicada para la integración de la Cámara de Diputados, cuyos componentes son el Cociente Natural y el Resto Mayor. Las magnitudes de votos que intervenirían en los cálculos eran: *a*) *votación emitida* (el total de votos para diputados de representación proporcional del Distrito Federal); *b*) *votación en el Distrito Federal* (la votación emitida menos los votos nulos y los votos a favor de los partidos por debajo del 1.5%); *c*) para calcular el cociente natural que sirve para asignar posiciones a los otros partidos después de haberle distribuido al partido mayoritario, se utilizaría la *votación en el Distrito Federal menos los votos del partido mayoritario*. Este último punto es particularmente importante porque nos ayudará a entender los errores del diseño previsto en el Código Electoral del Distrito Federal elaborado en 1998.

Veamos ahora los datos de 1997 para evaluar la aplicación del diseño legal. Efectivamente, en este año el Partido Revolucionario Institucional cayó a niveles sin precedentes: alcanzó el 23.07% de los votos y no ganó un solo distrito. Por primera vez en la historia de la Asamblea, el Partido Revolucionario Institucional sólo pudo alcanzar

representación por la vía proporcional (11 diputados). El Partido Acción Nacional logró un 17.64% de votos y dos triunfos de mayoría, a los que se sumaron nueve diputados de representación proporcional.

El ascenso del Partido de la Revolución Democrática al 44.21% de la votación y su obtención de la mayoría en 38 distritos hizo innecesaria la aplicación de la cláusula por tercera ocasión consecutiva. Con este resultado el Partido de la Revolución Democrática se colocó en la tercera situación prevista por el artículo 366 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, analizada líneas arriba: votación de al menos el 30% y número de triunfos distritales igual o mayor a 34. Con sus triunfos de mayoría relativa, el Partido de la Revolución Democrática desbordó su máximo teórico en el supuesto de que se le hubieran asignado diputados de representación proporcional. Este partido tenía 14 puntos porcentuales por encima del 30%, con lo cual tendría derecho a tres representantes adicionales. De acuerdo a las reglas analizadas, su límite teórico sería igual a $34 + 3 = 37$, pero ya tenía 38 ganados en la pista de mayoría relativa, razón por la cual efectivamente ya no recibió posiciones de representación proporcional. Esto significa que aun cuando el Partido de la Revolución Democrática hubiera ganado menos posiciones de mayoría hubiera podido recuperarlas por medio de la asignación de escaños de representación proporcional. Si con el mismo porcentaje que obtuvo hubiera ganado solamente 34 distritos, por medio de la aplicación de este precepto hubiera obtenido tres de representación proporcional para sumar los 37 de su límite teórico. Esa era la magia del diseño del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: garantizaba sobrerrepresentación al partido mayoritario siempre que tuviera al menos el 30% de los votos.

El proceso electoral del año dos mil cambiaría sustancialmente este panorama debido a lo cerrado de la competencia entre el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional que hizo que se abriera la posibilidad de aplicar la cláusula de gobernabilidad no a favor del partido que ganó la jefatura de gobierno, sino de uno opositor. Sin embargo, el asunto se complicó debido a la utilización de las figuras de coalición y candidaturas comunes. Pero para llegar hasta allá es necesario primero que analicemos las reformas al Estatuto de Gobierno que tuvieron lugar en 1997 y 1999, así como el diseño del Código Electoral elaborado en 1998 y reformado en 1999.

LOS AÑOS DEL GOBIERNO DE ALTERNANCIA: 1997-2000

EL NUEVO ESTATUTO DE GOBIERNO

El proceso electoral de 1997 llevó a la Jefatura de Gobierno a Cuauhtémoc Cárdenas, después de dos intentos infructuosos de llegar a la Presidencia de la República en 1988 y 1994. Con él se estableció la mayoría absoluta de su partido, el Partido de la Revolución Democrática, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Uno de sus mayores compromisos fue impulsar el proceso de reforma política y electoral de la capital. La primera medida consistió en consensar en la Asamblea un proyecto de reformas al Estatuto de Gobierno que se constituyera en la plataforma de la nueva Ley de Participación Ciudadana y del nuevo Código Electoral.

El 13 de noviembre se aprobó por unanimidad dicho proyecto y se remitió al Congreso de la Unión para su estudio y eventual aprobación, lo cual se completó en unos cuantos días, también por unanimidad, el 27 de noviembre en la Cámara de Diputados y el 3 de diciembre en la de Senadores. La reforma al Estatuto se publicó el 4 de diciembre de 1997 en el *Diario Oficial de la Federación* y constituyó el marco para desarrollar la nueva normatividad electoral por parte de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Sin embargo, debido a la necesidad de que la iniciativa de reforma fuera producto del consenso, algunos aspectos se desarrollaron de manera insuficiente, como la cuestión de los titulares de las demarcaciones político-administrativas que debían ser electos en el año dos mil. El Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional y el Partido del Trabajo coincidían con matices en el establecimiento de órganos colegiados de gobierno parecidos a los ayuntamientos, a lo que el Partido Revolucionario Institucional se oponía rotundamente, por lo que la única reforma que se le hizo al capítulo correspondiente del Estatuto (Capítulo II del Título Quinto) consistió en la derogación de los artículos 106 y 107, que establecían el nombramiento de los delegados por el Jefe del Distrito Federal y la ratificación de la Asamblea, pero no se desarrolló otro diseño en su lugar.⁹

Más allá de esta insuficiencia, el Estatuto reformado desarrolló en detalle algunos de los cambios introducidos por la reforma al artículo 122 constitucional de agosto de 1996:

- Suprimió la facultad del Presidente de la República para iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

⁹ "Reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal", *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre de 1997.

- Amplió las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El anterior Estatuto detallaba 19 facultades; el nuevo, 27, entre las que sobresale la de designar en caso de falta absoluta del Jefe de Gobierno, por renuncia o por cualquier otra causa, al sustituto que concluya el encargo.
- Desarrolló el nuevo estatuto jurídico y político del Jefe de Gobierno: requisitos de elegibilidad, sustitución, licencias, remoción, etcétera. Se mantuvo la facultad del Senado para “remover” al Jefe de Gobierno y nombrar a su sustituto a propuesta del Presidente de la República, debido a que su diseño básico permaneció en el texto del artículo 122 constitucional.
- Creó nuevas figuras de participación ciudadana: iniciativa popular y plebiscito, cuyo desarrollo en detalle sería materia de la nueva Ley de Participación Ciudadana. Es importante mencionar que el Estatuto reformado no incluyó las figuras de referéndum y Comités Vecinales, por lo cual su regulación detallada en la referida Ley sería muy limitada. El Estatuto original dedicaba todo su título sexto a los Consejos de Ciudadanos y el actual no dedica un solo artículo a los Comités vecinales.
- Creó las figuras del Instituto Electoral y del Tribunal Electoral del Distrito Federal, así como los elementos fundamentales para la organización de las elecciones, mismos que deberían ser desarrollados en el Código Electoral. De hecho, el Título sexto del Estatuto, mencionado en el punto anterior, fue dedicado íntegramente al tema electoral.

Con la finalidad de concretar la reforma en la legislación secundaria, el mes de febrero de 1998 se instalaron una mesa central, coordinada por la Secretaria de Gobierno, Rosario Robles, y tres mesas de trabajo: 1) Ley Electoral, coordinada por el Subsecretario de

Gobierno, Leonel Godoy, con Jaime González Graf, ex consejero electoral suplente en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como secretario técnico; 2) Ley de Participación Ciudadana, coordinada por el Director de Participación Ciudadana, Carlos Imaz, con José Agustín Ortiz Pinchetti, ex consejero electoral en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, como secretario técnico; 3) Organización jurídica y política del Distrito Federal, coordinada por Pedro Etienne y Manuel González Oropeza, ex vocal ejecutivo del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, como secretario técnico.

Las tres mesas particulares trabajaron durante buena parte del año en la formación de consensos y la ubicación de los temas en que había disensos, que luego eran presentados ante la mesa central. El mes de octubre las mesas concluyeron sus trabajos, en medio de tensiones entre sus integrantes. El 22 de octubre de 1998, con la ausencia del Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México, una representación mínima del Partido Revolucionario Institucional y solamente con el aval del Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, la mesa central concluyó sus trabajos y acordó enviar sus conclusiones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La mesa sobre la Ley de Participación Ciudadana fue la que logró el mayor grado de consenso, de tal manera que la Asamblea aprobó por unanimidad la nueva ley el 26 de noviembre de 1998. Con

respecto a la ley aprobada en 1995, la actual incluye novedades importantes.

PLEBISCITO

Desarrolla la figura del plebiscito, presente en el artículo 68 del Estatuto, como un mecanismo mediante el cual el Jefe de Gobierno puede consultar a la ciudadanía acerca de actos o decisiones trascendentes para la vida política del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno puede iniciar el plebiscito, o bien el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón puede solicitarle que convoque. No pueden ser objeto de plebiscito actos o decisiones de carácter tributario, fiscal o de egresos; actos o decisiones propios del régimen interno de la administración pública del Distrito Federal, y actos cuya realización sea obligatoria por ley.

Para que el resultado del plebiscito tenga carácter vinculatorio se requiere que la opción ganadora obtenga la mayoría de la votación válida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón. No se puede realizar un plebiscito durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión, lo cual, aunado a que la convocatoria debe ser con noventa días de anticipación, significa que en año electoral virtualmente es imposible realizar una consulta de este tipo. Además, no podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año. Lo anterior significa que durante su gestión sexenal, un Jefe de Gobierno cuando mucho podría convocar a cuatro plebiscitos.¹⁰

¹⁰ *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, México, Distrito Federal Asamblea Legislativa del Distrito Federal, s/f, artículos 13-24.

Como parte de la nueva agenda de reforma debiera pensarse en la posibilidad de flexibilizar la regulación del plebiscito al menos en dos aspectos: disminuir el porcentaje de ciudadanos del padrón que pueden solicitarlo, por ejemplo, al 0.5%, así como permitir la realización de más de un plebiscito por año y durante el proceso electoral.

REFERÉNDUM

La figura del referéndum, no prevista en el Estatuto de Gobierno, es un mecanismo mediante el cual la Asamblea Legislativa puede consultar a la ciudadanía en torno a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede decidir que se convoque a referéndum por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, cuando lo soliciten varios diputados o bien el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón. Opera aquí también la restricción de las materias que no pueden ser sometidas a consulta: materias tributaria, fiscal y de egresos; régimen interno de la administración pública; regulación interna de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de su Contaduría Mayor de Hacienda; regulación interna de los órganos de la función judicial.

Al igual que en el caso del plebiscito, no se puede realizar referéndum durante el proceso electoral y solamente puede llevarse a cabo uno en el mismo año. Pero la limitación mayor que virtualmente anula los posibles efectos de esta figura, consiste en que sus resultados no tienen carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir, no son obligatorios. La ley dice que “sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad

convocante”.¹¹ Por supuesto, es necesario reformar este aspecto para darle pleno carácter vinculatorio al referéndum, así como flexibilizar las condiciones para su solicitud (por ejemplo, disminuir el porcentaje de ciudadanos al 0.5%) y su aprobación por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (que su realización pueda ser aprobada por las dos terceras partes de sus *miembros presentes*, no de todos sus miembros como hoy lo exige la Ley).

INICIATIVA POPULAR

La figura de iniciativa popular, prevista en el artículo 46 del Estatuto de Gobierno, es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a la Asamblea proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes que sean de su competencia, con la excepción de aquellas materias que hemos anotado ya con relación al referéndum. El requisito fundamental que debe ser satisfecho es que la iniciativa sea apoyada por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el padrón. En este punto también es posible pensar en la disminución del número de ciudadanos solicitantes para facilitar el ejercicio de esta figura.

Resulta curioso constatar que a pesar del avance que ha significado la inclusión de estas figuras en la actual Ley de Participación Ciudadana, hasta la fecha (agosto del año 2001) nunca se han utilizado. Se han producido varias consultas de dos Jefes de Gobierno (Rosario Robles y Andrés Manuel López Obrador han realizado consultas sobre el horario de verano) y de la Asamblea

¹¹ *Ob. cit.*, artículos 25-35.

Legislativa del Distrito Federal (sobre la regulación de las marchas), pero por fuera de la normatividad existente.

COMITÉS VECINALES

La actual Ley sustituyó a los Consejos de Ciudadanos de la Ley de 1995 por la figura de los Comités Vecinales. La diferencia principal consiste en que aquellos Consejos se elegían y organizaban a nivel delegacional, en tanto que los actuales Comités tienen como unidad la colonia, el barrio, el pueblo o la unidad habitacional. Son electos por voto universal y secreto cada tres años y establecen una interlocución directa con las delegaciones. Su principal problema es que atomizan excesivamente la representación ciudadana frente a las autoridades, debido a que no existe una instancia en el nivel delegacional que coordine sus esfuerzos y a que sus atribuciones (que la Ley desarrolla como “funciones”) son exclusivamente consultivas. Asimismo, las obligaciones de las autoridades delegacionales frente a los comités son mínimas: capacitar a sus integrantes en materia de ordenamientos legales del Distrito Federal, implementar acciones de información, capacitación y educación para promover la participación ciudadana y responder por escrito las solicitudes de información.¹² Esto contrasta desfavorablemente con las atribuciones que tenían los Consejos de Ciudadanos del Estatuto de 1994 (a las que también llama “funciones”), entre las cuales estaba la de aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales.¹³

¹² *Ob. cit.*, artículos 80-112.

¹³ *Estatuto de gobierno del Distrito Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 26 de julio de 1994, artículo 129.

La elección de los primeros Comités Vecinales se llevó a cabo en julio de 1999, organizada por el flamante Instituto Electoral del Distrito Federal, con una participación del 9.5% de la lista nominal de electores (573 251 ciudadanos), porcentaje muy disminuido que contrasta con el 20.7% de participación (1 125 878 votos) en la elección de los Consejos de Ciudadanos de 1995.¹⁴

En este punto también es necesario introducir modificaciones sustanciales para permitir que los Comités Vecinales realmente sean instrumentos de representación y participación de los ciudadanos en los asuntos de la ciudad. En primer lugar, es necesario ampliar sus facultades y las obligaciones de las autoridades delegacionales con respecto a ellos. En segundo lugar, es necesario pensar en formas organizativas que permitan superar su aislamiento, como podría ser el establecimiento de una instancia superior a nivel delegacional (como aquellos Consejos de Ciudadanos) cuyos miembros fueran electos por los comités y que desarrollaran labores de enlace de los comités de la demarcación y de interlocución ante las autoridades delegacionales. En tercer lugar, valdría la pena pensar en la posibilidad de ubicar la elección de los comités el día de la elección de los cargos de representación popular del Distrito Federal, tal como establecía el antiguo Estatuto para los desaparecidos Consejos, de tal manera que eso permitiera una mayor participación ciudadana.

En los procesos de plebiscito, referéndum y elección de los Comités Vecinales, corresponde al Instituto Electoral del Distrito

¹⁴ Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria de las elecciones vecinales*, 1999; Leonardo Valdés, “Los motivos de la abstención”, *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, 18 de julio de 1999, pp. 6-9; Carlos Martínez Assad, *¿Cuál destino para el Distrito Federal?*, México, Océano, 1996, p. 194.

Federal la organización, el desarrollo y el cómputo de sus resultados, mientras al Tribunal Electoral le corresponde resolver las controversias que se generen con motivo de dichos procesos. Esta parte operativa apenas está indicada en la Ley de Participación, pero falta una regulación de detalle en el Código Electoral. De hecho, la elección vecinal de 1999 pudo ser resuelta gracias a una multitud de acuerdos y lineamientos de detalle emitidos por el Instituto Electoral del Distrito Federal, que tuvo que resolver sobre la marcha todos los vacíos del marco normativo. Se trata de otro punto de la agenda de reforma, urgente de cara al proceso de elección vecinal del año 2002.

EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

La aprobación del Código Electoral fue un poco más complicada y prolongada. La discusión se concentró en algunos aspectos en que no se habían logrado consensos, o en otros en que a pesar del consenso alcanzado en la mesa de trabajo, cuando fue necesario concretar su formulación jurídica surgieron los desacuerdos. En este caso se encontraba la discusión acerca de la elección de los “Consejos de Gobierno” de las demarcaciones territoriales, cuya existencia no fue resuelta en el Estatuto de Gobierno. En la mesa de trabajo el Partido Revolucionario Institucional había estado de acuerdo con su formulación, pero en el debate en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se mostró totalmente contrario a la existencia de órganos colegiados de gobierno e insistía en que debía tratarse

de titulares individuales, lo cual era coherente con la redacción del artículo 122 constitucional. Sin lugar a dudas, para que prosperara la formulación de los Consejos de Gobierno en las demarcaciones, era necesario primero reformar la Constitución y el Estatuto.

En otros puntos también brotaron desacuerdos en lo sustancial, como la figura de las candidaturas comunes o el establecimiento como causal de nulidad de una elección del hecho de que el partido triunfador sobrepase el tope de gastos de campaña.

Finalmente, el Código Electoral del Distrito Federal fue aprobado el 15 de diciembre de 1998, con 53 votos a favor y 11 en contra, estos últimos de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, y fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de enero de 1999. El 2 de febrero, bajo el amparo de la reforma de 1996 al artículo 105 constitucional, el Partido Revolucionario Institucional inició una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra diecisiete aspectos del Código, concretados en 82 artículos de detalle. Después de poco más de un mes, la Corte emitió su sentencia el 11 de marzo, dando la razón al Partido Revolucionario Institucional en solamente seis de los 17 conceptos de invalidez, confirmando por lo tanto la plena constitucionalidad de los restantes once.

Los aspectos confirmados son los siguientes:

- La existencia de las agrupaciones políticas locales y la regulación de la participación en los procesos locales de los partidos políticos nacionales.
- La regulación de tiempos locales en radio y televisión para los partidos políticos.
- El establecimiento como causal de nulidad de una elección del hecho de que el partido político ganador sobrepase el tope de

gastos de campaña, aspecto en que el código capitalino es pionero.

- La facultad del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal para proponer reformas en materia electoral.
- La facultad del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal para proponer el número de distritos uninominales en que se divide la entidad, así como su circunscripción.
- La regulación de los medios de impugnación.
- La limitación a la difusión de los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos durante los ocho días previos a la elección y hasta el cierre de la jornada electoral.
- La prohibición a las personas jurídicas mexicanas de realizar donativos o aportaciones a las agrupaciones políticas y a los partidos políticos.
- La atribución del Presidente del Tribunal Electoral del Distrito Federal de requerir auxilio, informes o documentos que obren en poder de autoridades federales y que sean necesarios para el desempeño de sus funciones.¹⁵

Los aspectos declarados inconstitucionales se encontraban en 35 artículos del Código, los cuales no fueron afectados en su totalidad sino solamente en el aspecto específico declarado contrario a la Constitución o al Estatuto de Gobierno. Son los siguientes:

- La regulación de diversos aspectos de la elección de los Consejos de Gobierno de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, debido a que contravenían el artículo 122 constitucional, el cual establece la figura de “titulares de los órganos político-admi-

¹⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Dirección General de Comunicación Social, “Comunicado de prensa número 164”, 11 de marzo de 1999.

nistrativos de las demarcaciones territoriales” y remite para su elaboración detallada al Estatuto de Gobierno. El Código Electoral no puede regular la elección de órganos de gobierno que aún no han sido establecidos en el Estatuto. En este aspecto la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación planteaba la obligación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar lo conducente antes de que se cumpliera el plazo establecido por el artículo 105 constitucional de 90 días antes del inicio del proceso electoral respectivo, lo cual significaba que la Asamblea tendría hasta el último día del mes de septiembre (casi siete meses). Sin embargo, la dificultad de llegar a acuerdos en este punto hizo que la reforma respectiva se pudiera concretar hasta la primera quincena de octubre.

- El mecanismo para elegir a los diputados de representación proporcional previsto por el artículo 11 que posibilitaba la definición de las listas de los partidos después de la jornada electoral, lo cual se consideró violatorio del principio de certeza porque hubiera implicado elegir diputados por medio de listas no conocidas por los ciudadanos al momento de votar. Esto implicó regresar al diseño tradicional de listas previamente registradas, tal como lo establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el nivel federal.
- El artículo 61 que facultaba al Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal a celebrar convenios para prestar asesoría y apoyo logístico a los partidos políticos.
- La previsión de pérdida del registro de partidos que se fusionen (artículo 49), así como la suspensión o cancelación del registro de los partidos por causas graves (artículo 276), debido a que no existe un registro local sino propiamente nacional y la

legislación local no puede regular la pérdida, suspensión o cancelación de un registro nacional.

- La limitación para que los miembros del servicio profesional del Instituto Federal Electoral se incorporaran al servicio profesional del Instituto Electoral del Distrito Federal (artículo octavo transitorio), solamente un año después de haberse separado de aquél, debido a que contravenía la garantía de libertad de trabajo consagrada en el artículo 5 constitucional.
- La previsión de que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, y los magistrados del Tribunal Electoral (artículos 55 y 224) fueran designados por sorteo de entre los candidatos con mayor votación ante la eventualidad de que no se lograra la mayoría calificada que prevé el Estatuto de Gobierno.¹⁶

Después de esta resolución de la Suprema Corte se produjeron una reforma al Estatuto de Gobierno (que culminó el 14 de octubre) y dos reformas al propio Código Electoral (30 de septiembre y 15 de octubre). La reforma al Estatuto consistió en la adecuación de los artículos en los que ahora se definiría la figura de los *Jefes Delegacionales*, su elección y facultades, como finalmente se resolvió la cuestión de los titulares político-administrativos de las demarcaciones territoriales después de un intenso proceso de discusión y negociación.

En los primeros días de septiembre el Partido de la Revolución Democrática presentó su propuesta de reformas al Estatuto de Gobierno, cuyos puntos centrales consistían en que las delegaciones pasaran a llamarse alcaldías y que en cada una de éstas se establecieran consejos de gobierno cuyo titular sería un alcalde. La

¹⁶ *Loc. cit.*

propuesta del Partido de la Revolución Democrática fue apoyada por el Partido del Trabajo y se aprobó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el 7 de septiembre, después de lo cual se remitió a la Cámara de Diputados. Días después, el 14 del mismo mes, el Partido Revolucionario Institucional presentó en el Senado su propia iniciativa de reforma cuyo núcleo era la elección de titulares unipersonales de las delegaciones, en contraposición a los órganos colegiados propuestos por el Partido de la Revolución Democrática. Finalmente, el día 20 de septiembre el Partido Acción Nacional presentó su propuesta en la Cámara de Diputados, muy similar a la aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pero con la particularidad de que a las delegaciones se les llamaría villas y de que planteaba la reelección por una sola vez para el periodo inmediato. En la cámara baja los partidos opositores aprobaron el 23 de septiembre un dictamen que conjuntaba las propuestas del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Acción Nacional, con 211 votos a favor y 185 en contra, hecho lo cual se remitió la minuta al Senado. Evidentemente en la cámara alta la mayoría del Partido Revolucionario Institucional impidió el avance de la propuesta opositora.

Así las cosas y ante la imposibilidad de que se procesara la reforma en el plazo constitucional (90 días antes del inicio del proceso electoral del año dos mil), se tuvo que realizar una reforma exprés, publicada el 30 de septiembre en la *Gaceta Oficial*, que planteaba en su primer transitorio la posposición del inicio del proceso electoral al 15 de enero del año dos mil, con lo cual se ganaba un tiempo extra de quince días. Ante la posibilidad de que no se concretara la reforma al Estatuto y por tanto no se pudiera elegir a los indefinidos titulares de las demarcaciones, los partidos

opositores se vieron obligados a ceder y finalmente se negoció, con intermediación de la Secretaría de Gobernación, la reforma con base en la propuesta del Partido Revolucionario Institucional de *Jefes Delegacionales*. Así, a pesar de que se aprobó por unanimidad en ambas cámaras, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional coincidieron en que se trataba de una solución provisional. El nuevo artículo 105 del Estatuto inicia así: “Cada Delegación se integrará con un titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determine la ley orgánica y el reglamento respectivos.”¹⁷

El diseño de los requisitos para ocupar este nuevo cargo quedó virtualmente en los términos que cuando se trataba de *Delegados*, de tal manera que solamente se exige la acreditación de la residencia en el Distrito Federal en general, por lo cual resulta necesario introducir en este punto el requisito de acreditar la residencia en la Delegación.

El 14 de octubre se publicó la reforma al Estatuto en el Diario Oficial y ese mismo día se aprobaba la reforma al Código Electoral en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Su publicación en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 15 de octubre, se hizo exactamente en el límite del plazo constitucional. Finalmente teníamos un Código electoral completo para la capital del país.

En muchos aspectos el Código contiene notables avances, pero aún tiene puntos que es necesario incluir en una nueva agenda de reforma. Algunos de esos aspectos están vinculados a las limitaciones del artículo 122 constitucional y el Estatuto de Gobierno, ordena-

¹⁷ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, artículo 105, reformado en octubre de 1999.

mientos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no puede modificar. Tal es el caso de la permanencia de la cláusula de gobernabilidad, a pesar de que existía consenso entre los partidos (incluido el Partido Revolucionario Institucional) para eliminarla. En otros casos, la muy deficiente redacción de muchos artículos, seguramente resultado de la falta de oficio legislativo de la mayoría de diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, opaca algunos avances, como veremos a continuación. Analicemos brevemente los aspectos sobresalientes del Código en términos de las cinco dimensiones básicas del sistema electoral.

ORGANISMOS ELECTORALES

El Instituto Electoral del Distrito Federal se organiza sobre la base del modelo desarrollado por el Instituto Federal Electoral: dos grandes áreas de dirección, una política y la otra ejecutiva. Al frente de la primera se encuentra un Consejo General cuyos integrantes con derecho a voz y voto, un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, son designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por mayoría calificada. Al frente de la segunda se encuentra un Secretario Ejecutivo y cinco Directores Ejecutivos. En este punto son dos las diferencias con respecto al Instituto Federal Electoral: aquí no existe una Junta General Ejecutiva y las funciones de Administración y del Servicio Profesional han sido fundidas en una sola dirección. Estos seis funcionarios son designados, o en su caso removidos, por el Consejo General. Para los Directores Ejecutivos la designación es por mayoría calificada, no así para el Secretario Ejecutivo (artículo 60, fracciones VI y VII), lo cual es incomprensible

dado que este último es de hecho el funcionario ejecutivo más importante del Instituto (su equivalente en el Instituto Federal Electoral es designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General).¹⁸

Al igual que en el Instituto Federal Electoral, se establecen comisiones permanentes, integradas exclusivamente por Consejeros Electorales, para supervisar el trabajo de los órganos ejecutivos y técnicos. Además de las comisiones permanentes pueden establecerse las comisiones provisionales que el Consejo General considere necesarias. Son seis comisiones permanentes y algunas provisionales, pero solamente seis consejeros, lo que significa que cada consejero participa en varias comisiones y se dan casos en que un solo consejero preside varias de estas comisiones.¹⁹

Esta estructura dual se explica en el Instituto Federal Electoral por la sinuosa historia de un sistema electoral en el que el gobierno y el partido gobernante controlaban por completo la organización de los comicios, y en cuyo contexto la introducción de Consejeros Magistrados, primero, y luego Consejeros Ciudadanos, fue una suerte de apertura a observadores externos que no se comprometían por completo en la organización misma del aparato electoral. Recordemos la crítica que hicieron los Consejeros Ciudadanos del 94 de un proceso en el que ellos podían incidir tan sólo marginalmente. Por ello el Instituto Federal Electoral generó la estructura tan grande y tan barroca que lo ha caracterizado, y detrás de él la mayor parte de los organismos electorales de los estados, incluido el Instituto

¹⁸ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, artículo 82, párrafo primero, inciso c.

¹⁹ La consejera Rosa María Mirón Lince es presidenta de la comisión permanente de Asociaciones políticas, de la provisional de Planeación institucional, de la especial

Electoral del Distrito Federal. Por supuesto, los procesos electorales de 1997 y 2000 han culminado la desaparición definitiva del viejo sistema en el que las trampas y las irregularidades podían decidir al ganador, y seguramente eso permitirá avanzar hacia diseños administrativos mucho más eficientes y compactos.

Por debajo de esta estructura superior se encuentran los órganos desconcentrados, uno por cada uno de los cuarenta distritos, integrados por un Consejo Distrital y Direcciones Distritales. La diferencia con el Instituto Federal Electoral es que aquí se llama Direcciones a lo que en el nivel federal se llama Juntas. Solamente éstas son permanentes porque están integradas por miembros del Servicio Profesional Electoral, en tanto que los Consejos funcionan exclusivamente durante el proceso electoral. Las Direcciones distritales se integran por un Coordinador distrital (el equivalente del Vocal Ejecutivo del Instituto Federal Electoral), quien es el Presidente del Consejo Distrital, un Director de Organización Electoral y Capacitación y otro Director del Registro de Electores. Aquí vale la pena una nota al margen que evidencia la premura con que se trabajó la reforma al Código durante los primeros días de octubre de 1999. El artículo 89, que regula la integración de la Direcciones Distritales, quedó ubicado en el Capítulo dedicado a las atribuciones del Presidente y el Secretario (aquí corrijo al Código porque el texto dice “del presidente y secretario”, lo que permitiría pensar que se trata de una sola persona) de los Consejos Distritales, antes del inicio del capítulo referido precisamente a las Direcciones de los Distritos electorales.

para la integración de los Consejos distritales y del Comité de Radiodifusión. Los otros consejeros presiden solamente una comisión. Fuente: Página internet del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por su parte, los Consejos Distritales, que solamente funcionan durante el proceso electoral, se integran por un Consejero Presidente, que ya hemos visto que es el Coordinador Distrital, y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, así como un representante por cada partido y el Secretario, estos últimos solamente con derecho a voz. Por cierto, este Secretario no es considerado miembro de las Direcciones de los distritos electorales, por lo cual cuando no hay proceso electoral carece de atribuciones específicas.

De acuerdo a la redacción del Código, se entiende que el Consejero Presidente y los seis Consejeros Electorales de los Consejos Distritales son electos por mayoría calificada por el Consejo General para un periodo de seis años improrrogables (artículo 82). Los seis Consejeros electorales son ciudadanos que no se dedican de manera profesional a lo electoral, pero el Consejero Presidente es miembro del Servicio Profesional y, sin embargo, se le aplica por igual el criterio de que su periodo es de seis años improrrogables, lo cual es incongruente. De no corregirse esto, al cumplir los seis años al frente de un Consejo Distrital los Consejeros Presidentes deberán ser sustituidos.

REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS

La limitación del artículo 122 es definitiva en este punto: en el Distrito Federal “sólo podrán participar los partidos políticos *con registro nacional*”.²⁰ El Distrito Federal es una de las dos entidades que carecen de la figura de partido local (la otra es Aguascalientes), y es realmente una lástima porque la capital del país siempre ha sido el espacio

²⁰ Artículo 122 constitucional, Base primera, inciso f).

privilegiado para el desarrollo de nuevos partidos. El ejemplo del Partido Democracia Social es elocuente al respecto: el 4.8% de la votación local en el proceso del año dos mil le permite tener tres diputados locales en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pero como se ubicó unas centésimas por debajo del 2% nacional, perdió su registro, mientras que algunos partidos que en el Distrito Federal obtuvieron menos del 2% de la votación local (y en ocasiones menos del 1%) conservan registro y prerrogativas gracias a que en el nivel federal participaron en una coalición. La agenda de una nueva reforma debe considerar la necesidad de establecer la figura de *partidos políticos locales* en el Distrito Federal.

El Código permite la participación bajo otra figura, las Agrupaciones políticas locales. Dado que el Código no puede regular los aspectos del registro nacional de los partidos (que regula el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), buena parte de la regulación respectiva se dedica a estas agrupaciones.

Donde sí se aprecian novedades interesantes es en el ámbito de las figuras de actuación conjunta de los partidos políticos. La vieja figura de las candidaturas comunes reaparece en el Código local, junto a una figura de coaliciones liberada de los múltiples requisitos laberínticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, la redacción del capítulo respectivo revela un terrible descuido que oscurece algunos aspectos concretos de su aplicación, como resultó evidente en el proceso electoral del año dos mil.

Puede realizarse coalición para las elecciones de Jefe de Gobierno, de Diputados de mayoría y de representación proporcional, así como de Jefes Delegacionales. Toda coalición debe registrar un convenio en el que se especifique los partidos que la

forman, la elección que la motiva, el emblema o emblemas y color o colores con los que participan, la prelación para la conservación de derechos de los partidos que la integran, el monto de las aportaciones de cada partido para el desarrollo de las campañas y el porcentaje de votación que corresponderá a cada partido “para los efectos de financiamiento y asignación de diputados por el principio de representación proporcional” (artículo 44).

El problema es que el artículo 44, debido a su redacción descuidada, no indica con precisión en qué casos dicha especificación de los porcentajes atribuibles a cada partido ejerce efectos sobre la asignación de diputados de representación proporcional. Del artículo 46 se puede deducir que dicha prescripción tiene efectos prácticos cuando se trata de una coalición de candidatos a diputados de mayoría que no se extiende hasta los candidatos por representación proporcional, razón por la cual es necesario saber cuáles son las proporciones de la votación de la coalición atribuibles a cada partido.

El artículo 47 plantea en su párrafo tercero que “a la *coalición de diputados* (sic) a la Asamblea le serán asignados (sic) el número de Diputados por el principio de representación proporcional que le corresponda, como si se tratara de un solo partido político”. Este planteamiento es una adaptación de planteamientos similares que se encuentran en varios artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ejemplo, en el 59 con relación a la coalición que postule candidato a la Presidencia; en el 59-A en el caso de la coalición que postule candidatos a senadores de representación proporcional; en el 60 con motivo de la coalición que postule candidatos a diputados de representación proporcional; en el 61, párrafo 2, referido a la coalición que postule candidatos a

senadores de mayoría relativa en once o más entidades, y finalmente en el 62, párrafo 2 con relación a la coalición que postule candidatos a diputados de mayoría relativa en ciento uno o más distritos.

El problema es que el artículo 47 del código local está muy mal redactado. En primer lugar, inventa una figura inexistente, “la coalición de diputados”, cuando lo que realmente existe es una coalición que postula candidatos a diputados. La “coalición de diputados” sería más bien una figura del derecho parlamentario porque se refiere a quienes ya son diputados y no a quienes son apenas candidatos a serlo, ámbito más propio del derecho electoral. En segundo lugar, suponiendo que se trata de una coalición que postula candidatos a diputados, no aclara de qué tipo de coalición se trata: coalición parcial que postula solamente hasta un 30% de los candidatos a diputados de mayoría (hasta 12), o de una coalición *no parcial* (el Código no la define con claridad) que puede postular desde 13 hasta 40 candidatos a diputados de mayoría, o bien, finalmente, de la coalición que postule candidatos a diputados de representación proporcional (que, se deduce, siempre es total, es decir, abarca las 26 posiciones y sus respectivos suplentes).

No solamente la regulación de las coaliciones requiere una fuerte reforma, también la figura de candidatura común adolece de fuertes errores de diseño legal que durante el proceso electoral del año 2000 produjeron una distorsión de los resultados. Esta figura existió en la legislación electoral federal hasta 1988, año en que Cuauhtémoc Cárdenas fue candidato común de los cuatro partidos que integraron el Frente Democrático Nacional. Antes de él, los beneficiados por esta figura fueron los candidatos del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República, por lo menos desde Miguel Alemán en 1946 hasta Miguel de la Madrid

en 1982 (con la única excepción de Adolfo Ruiz Cortines en 1952). Después del shock electoral de 1988, la mayoría del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso de la Unión aprobó su desaparición en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990. Cuando el Partido de la Revolución Democrática tuvo la mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en 1997, la candidatura común regresó a la legislación electoral, pero ahora solamente en el Código Electoral del Distrito Federal.²¹

La virtud de esta vía de acción electoral conjunta es que transparenta los votos que reciben los partidos considerados individualmente, a diferencia de lo que ocurre en la coalición, que los diluye en una magnitud global. Sin embargo, tal como quedó diseñada, provocó la duplicación de votos en algunas casillas, debido a que el artículo 201 del Código establece que en el caso de las candidaturas comunes el voto es válido aun cuando el ciudadano haya marcado más de un cuadro en la boleta, en cuyo caso el voto cuenta para el candidato y no para el partido. Al traducir esto a las actas de cómputo se introdujo un renglón de “votos para el candidato común”, en el que teóricamente se registrarían los sufragios que solamente contarán para el candidato, pero en los hechos muchos funcionarios de casilla utilizaron dicho renglón para sumar los votos que los distintos partidos aportaban al candidato común. El resultado de ese error fue la aparición de varios miles de votos ficticios, que solamente existían en el papel.

En las delegaciones de Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero los tribunales electorales encontraron poco más de once mil votos

²¹ *Código Electoral del Distrito Federal*, artículo 48.

duplicados, lo cual resultó determinante en el primer caso porque condujo a la revocación del triunfo del candidato común, mientras que en el segundo caso redujo notablemente la distancia entre el ganador y el situado en segundo lugar.²¹ Los votos del candidato ganador a Jefe de Gobierno también se vieron afectados por esta distorsión: los resultados oficiales de julio del año 2000 registraban 1 694 186 sufragios, en tanto que la estadística definitiva publicada por el Instituto Electoral del Distrito Federal en abril de 2001 registra 1 674 966, cerca de veinte mil votos menos que se explican por la depuración de los votos duplicados.²² Si bien es cierto que el candidato ganador superó al situado en segundo lugar por poco más de doscientos mil votos y por lo tanto esta distorsión no resultó determinante, es necesario considerar que en una elección más cerrada este problema hubiera resultado determinante. Baste recordar que algunas elecciones locales recientes se han resuelto por márgenes de votos muy pequeños, como los casos de Tabasco, Yucatán y Jalisco.

Es imprescindible que antes de la elección de 2003 se corrija este diseño. Una vía para ello puede ser mantener la figura de candidatura común, debido a su virtud de transparentar los votos de los partidos que actúan de manera conjunta, pero se debe establecer con toda claridad que el voto válido sólo puede ser el que marque una sola opción de la boleta electoral.

²¹ Expedientes SUP-JRC-346/2000 y SUP-JRC-351/2000, acumulados, así como SUP-JRC-349/2000. Todos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

²² Suma de los Cómputos distritales, con base en la cual se extendió la constancia de Jefe de Gobierno electo a Andrés Manuel López Obrador, Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, 5 de julio de 2000. Estadística definitiva en *Urna. Carta informativa del Instituto Electoral del Distrito Federal*, número 10, México, Distrito Federal Abril de 2001.

LAS CONDICIONES DE LA COMPETENCIA

En materia de prerrogativas, financiamiento y fiscalización, el Código desarrolla un modelo muy parecido al del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, razón por la cual no nos detendremos en este aspecto. En materia de topes a los gastos de campaña se sigue también el diseño federal, pero se incluye un efecto práctico novedoso en caso de que el partido ganador en cualquier elección sobrepase el tope: la nulidad de la elección de que se trate. Como ya se anotó antes, este fue uno de los aspectos que el Partido Revolucionario Institucional impugnó por considerarlo contrario a la Constitución pero la Suprema Corte dictaminó como plenamente constitucional. Hasta donde sabemos ninguna otra ley electoral del país incluye una regulación parecida. Tal vez el único problema que se presente en el futuro sea el de los tiempos para su plena aplicación, debido a que los procesos de fiscalización puedan tardar tanto como para que la comprobación de la violación del tope de gastos se produzca hasta después de la toma de posesión del funcionario o representante elegido. La necesaria reforma del Código también debe considerar este punto.

En el terreno de la duración de las campañas electorales, el Código plantea un modelo de campañas breves. Así, para Jefe de Gobierno teóricamente la campaña se extiende entre el 8 de abril y tres días antes del primer domingo de julio (para el año dos mil, el 2 de julio), lo que implica 81 días de labores proselitistas, es decir, poco menos de tres meses. Para Jefes Delegacionales y diputados de mayoría es de 51 días, en tanto que para diputados de representación proporcional es de 44 días. El problema ya no es tanto la duración de las campañas sino de las precampañas, las

cuales no están reguladas por la legislación electoral, ni local ni federal. En los hechos, cuando los órganos electorales registran oficialmente las candidaturas, los candidatos llevan ya varios meses en precampaña. Una cuestión asociada es evidentemente la de los recursos financieros gastados en esas precampañas, la mayoría de las ocasiones por estructuras paralelas a las partidarias (“amigos” de tal o cual candidato, por ejemplo), no auditables por los mecanismos previstos por la legislación electoral. Esta es otra asignatura urgente para la reforma electoral.

JUSTICIA ELECTORAL

El Estatuto de Gobierno establece la figura de un Tribunal Electoral del Distrito Federal como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Aunque el propio Estatuto dice que al Tribunal le corresponde “resolver en forma definitiva e *inatacable*” las controversias en materia electoral local, es necesario recordar que la Constitución General de la República plantea en su artículo 99 la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver “las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas”, para lo cual la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMIME) establece el *juicio de revisión constitucional* (artículos 86 a 93 de la LGSMIME).

El Tribunal Electoral del Distrito Federal tiene un funcionamiento permanente, a diferencia de otros tribunales locales que solamente funcionan durante el proceso electoral, debido a que debe resolver controversias que puedan suscitarse tanto en los procesos electorales

regulares, como en los procesos de elección de los comités vecinales y en los procesos de plebiscito y referéndum. Se integra por cinco magistrados numerarios y cuatro supernumerarios, los cuales son nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y duran en el encargo ocho años improrrogables. A diferencia del Instituto Electoral del Distrito Federal, en que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designa al Consejero Presidente, en el Tribunal es el pleno de sus miembros el que elige a su Presidente.

El diseño del sistema de medios de impugnación del Código establece los siguientes: *a)* El Recurso de Revisión, que procede contra actos o resoluciones de los órganos distritales. *b)* El Recurso de Apelación, que procede contra las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, en contra de actos o resoluciones del Consejo General, en contra de los cómputos totales y entrega de constancias de mayoría o asignación, y en contra de actos o resoluciones del Consejo General en los procesos de participación ciudadana. *c)* Las controversias laborales entre los servidores del Instituto Electoral del Distrito Federal y éste. *d)* Las controversias laborales entre los servidores del Tribunal Electoral y éste. El primer recurso es resuelto por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, en tanto que la resolución de los otros tres es competencia del Tribunal.

El proceso de elección de Comités vecinales de 1999 y el proceso electoral ordinario del año dos mil brindaron la oportunidad de apreciar el desempeño tanto de los medios de impugnación como del Tribunal. A pesar de la existencia de puntos que ameritan una discusión específica, se puede adelantar la idea de que en términos generales esta zona de la normatividad electoral ha pasado sus

primeras pruebas de manera adecuada. Una futura reforma electoral seguramente deberá consolidar los logros en esta materia (la autonomía del Tribunal) y desarrollar con más detalle las peculiaridades que debe adoptar el sistema de medios de impugnación en el ámbito de la elección vecinal y las diversas formas de participación ciudadana, aspecto insuficientemente desarrollado en la legislación vigente.

INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El artículo 122 constitucional, el 37 del Estatuto de gobierno y los artículos 9, 11, 12 y 13 del Código regulan la integración de la Asamblea Legislativa mediante dos principios: 40 diputados de mayoría relativa, electos en igual número de distritos uninominales, y 26 diputados de representación proporcional, electos mediante el sistema de lista en una sola circunscripción plurinominal. Para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Registrar candidatos a diputados por el principio de mayoría en todos los distritos (Estatuto, art. 37, párrafo 5º, inciso a y Código, artículo 11, inciso c).
- Registrar la lista completa de candidatos a diputados por representación proporcional, propietarios y suplentes (Código, artículo 11, inciso a).
- Obtener por lo menos el 2% del total de la votación emitida (Estatuto, artículo 37, párrafo 5º, inciso b). Aquí hay otro problema de redacción. Al trasladar este requisito a la primera versión del

Código (diciembre de 1998) se escribió correctamente que se trata de un porcentaje sobre la votación total emitida, pero al hacer la reforma de octubre de 1999 se cambió a votación total *efectiva* (Código, artículo 11, inciso b), lo cual constituiría un requisito distinto al planteado por el Estatuto, debido a que esta votación efectiva es el resultado de restar a la emitida los votos a favor de los partidos que no hayan obtenido al menos el 2% y los votos nulos (Código, artículo 12, inciso b). Dada esta contradicción entre el Código y el Estatuto se debe recurrir al criterio de la jerarquía de normas y por lo tanto se aplica el precepto del Estatuto: el 2% de la votación total emitida. En este punto sin embargo es necesario hacer otra precisión, relacionada con el proceso electoral del año dos mil. El artículo 37, párrafo quinto, inciso b, del Estatuto dice textualmente: “al partido político que *por sí solo* alcance por lo menos el 2%...” Pero a su vez ya el artículo 47 del Código ha definido (con todos sus errores de redacción que ya hemos analizado) que a la coalición que postule candidatos a diputados se le deben asignar diputados de representación proporcional como si se tratara de un solo partido. Ni la Constitución ni el Estatuto incluyen el concepto de coaliciones. Su regulación se encuentra en la legislación reglamentaria, en el nivel federal el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el nivel local el Código Electoral del Distrito Federal. En este sentido, el artículo 47 del Código complementa lógicamente lo planteado por el artículo 37 del Estatuto. Así, el criterio del 2% se aplica por igual a partidos y a coaliciones. Interpretarlo en un sentido contrario conduciría al absurdo de que las coaliciones no recibieran diputados de representación proporcional. Es necesario subrayar esto para considerar más

adelante la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre la asignación de diputados de representación por medio de la cláusula de gobernabilidad en el proceso del año dos mil.

Una vez satisfechos estos requisitos se aplican las tres reglas establecidas en el artículo 37 del Estatuto, sexto párrafo, incisos *a*, *b* y *c*:

- Ningún partido puede tener más del 63% del total de diputados electos por ambos principios, es decir, 41.
- Al partido político que obtenga “*por sí mismo*” el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. Se trata de nuestra vieja conocida, la cláusula de gobernabilidad. Aquí se usa la expresión “*por sí mismo*”, equivalente a la de “*por sí solo*” que ya hemos analizado. Aquí de nuevo el artículo 47 complementa la aplicación de este criterio, de tal forma que se debe considerar a toda coalición que postule candidatos a diputados de representación proporcional como equivalente a un partido por sí mismo. En el proceso electoral del año dos mil se aplicó, en mi opinión correctamente, por el Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal esta cláusula a favor de la coalición Alianza por el Cambio, integrada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México, que obtuvo 21 constancias de mayoría y el 34.89% de la votación para diputados de mayoría, así como el 35.21% de la correspondiente a la representación proporcional.²³

²³ Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal: *Acta circunstanciada de la sesión del día 5 de julio de 2000*.

Ante las impugnaciones del Partido de la Revolución Democrática y Democracia Social, el Tribunal Electoral del Distrito Federal consideró correcta la interpretación del Consejo General y la ratificó, pero el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación utilizó una interpretación muy discutible, en virtud de la cual solamente un partido considerado individualmente (“por sí mismo”) puede garantizar la gobernabilidad buscada por la cláusula establecida tanto en la Constitución como en el Estatuto, de tal manera que resolvió que no procedía aplicarla a favor de una coalición o de una candidatura común. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación procedió a realizar una nueva asignación de diputados de representación proporcional mediante la aplicación del criterio de proporcionalidad pura, no prevista en el Estatuto sino en el Código, mismo que desarrollamos más adelante.²⁴ Con su resolución, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pasó por encima de una resolución anterior que él mismo había emitido sobre la asignación de los senadores de primera minoría a las coaliciones, en la cual había asimilado a éstas correctamente a la expresión “el partido político que por sí mismo” que se encuentra en el artículo 56 constitucional. Sin lugar a dudas, se trató de una decisión más política que jurídica, que tuvo la finalidad de no aplicar la polémica cláusula de gobernabilidad. Sea como sea, el consenso que se ha producido después de esta decisión ha sido en el sentido de desaparecer definitivamente de nuestro ordenamiento jurídico dicha cláusula.

²⁴ La resolución del TEDF en el Expediente TEDF-REA-053/2000. La del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Expediente SUP-JRC-311/2000 y SUP-JRC-312/2000 acumulados.

- Para el caso de que dos partidos tuviesen igual número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación, al que obtenga la mayor votación en términos absolutos se le debe asignar el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta. En el año dos mil estuvimos a punto de vivir una situación así. La coalición Alianza por el Cambio, obtuvo 21 constancias de mayoría con el 35.21% de los votos, en tanto el Partido de la Revolución Democrática con candidatos comunes a diputados de mayoría con otros cinco partidos (Partido del Trabajo, Partido Convergencia Democrática, Partido Alianza Social, Partido de Centro Democrático y Partido de la Sociedad Nacionalista) pero una lista común de candidatos a diputados de representación proporcional solamente con uno (Partido de la Sociedad Nacionalista), logró 19 constancias. El problema del Partido de la Revolución Democrática es que participó en dos tipos de candidaturas comunes: la primera, para diputados de mayoría, le reportó el 35% de los votos, en tanto que la segunda, para diputados de representación proporcional, solamente le significó el 31.1%. La ventaja de la coalición Alianza por el Cambio es que postuló todas las candidaturas bajo la misma coalición.

Dado que el Estatuto no desarrolla la vía de actuación en caso de que ningún partido cumpla con los requisitos para obtener la mayoría de la Asamblea, el Código define en su artículo 13, inciso d, esta eventualidad bajo una lógica estrictamente proporcional. Aquí resulta necesario hacer una crítica al descuido con que está redactado este artículo del Código. Su párrafo inicial define que “para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional se procederá a la aplicación de una

fórmula de proporcionalidad pura” y detalla a continuación el procedimiento aplicable. Las previsiones contempladas en los incisos *a*, *b* y *c*, concretan la aplicación de la cláusula de gobernabilidad prevista en el Estatuto: se asignan diputados de representación proporcional a un partido para que alcance la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (inciso *a*) y los diputados restantes se asignan a los otros partidos mediante el cociente natural y el resto mayor (incisos *b* y *c*). Resulta evidente que lo previsto por el inciso *a* no es una concreción de la fórmula de proporcionalidad pura. Constituye más bien su contrario: el otorgamiento de la mayoría absoluta a un partido que tiene apenas la mayoría relativa de la votación. En sentido estricto, la noción de proporcionalidad pura se refiere a la fórmula que combina el cociente natural y el resto mayor (así la define el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 13), fórmula que se aplica en los incisos *b*, *c* y *d*. En los dos primeros para asignar los diputados de representación proporcional que resten después de aplicar la cláusula de gobernabilidad. En el último, para asignar *todas* las curules con la finalidad de lograr un efecto plenamente proporcional en toda la Asamblea. El problema es que nuestro Código local revuelve todo bajo la noción de la fórmula de proporcionalidad pura sin entender su cabal significado.

El inciso *d* desarrolla el procedimiento a seguir cuando no se actualiza el supuesto para la aplicación de la multicitada cláusula de gobernabilidad, es decir, cuando ningún partido logra al menos el 30% de los votos: *a*) se aplican el cociente natural y el resto mayor sobre la totalidad de miembros de la Asamblea, no solamente sobre los de representación proporcional, *b*) al resultado se restan los diputados obtenidos por el principio de mayoría y el residuo

será el número de posiciones de representación proporcional a repartir. El resultado obtenido tiende a igualar la proporción de votos de cada partido con su proporción de diputaciones en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Esta es la opción aplicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el proceso del año dos mil.

La posibilidad más compleja, cuando sí se aplica la cláusula de gobernabilidad, es desarrollada con severas deficiencias por el Código. El inciso *b* del artículo 13 solamente hace un ajuste después de asignar las posiciones que le correspondan al partido mayoritario: en el cálculo del cociente natural participa el número de diputaciones restantes, pero no se hace el ajuste correspondiente a la votación efectiva, a la que se le deberían restar los votos del partido mayoritario. El resultado conduciría necesariamente a un cociente tan grande (porque en su cálculo usamos los votos del partido mayoritario, que ya no participa en esta nueva asignación) que distorsionaría necesariamente la asignación restante. En contraste con la descuidada redacción del actual Código, el diseño de esta parte del proceso de asignación contemplada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sí establecía con claridad los pasos necesarios.

La nueva agenda de reforma evidentemente debe considerar la necesidad de elaborar un nuevo diseño para la asignación de los diputados de representación proporcional. Esta tarea abarca la modificación desde el texto constitucional (artículo 122) y el Estatuto de Gobierno (artículo 37) hasta el Código Electoral (artículos 11 a 13). Lo que ya resulta claro es que existe un amplio consenso en torno a la eliminación de la cláusula de gobernabilidad, pero aun no está claro el camino posterior. Una primera opción sería combinar

los principios de mayoría relativa y de representación proporcional de manera que el resultado tuviera una lógica cercana a la que caracteriza actualmente a la Cámara de Diputados: ninguna fuerza por sí sola puede tener más del 60% de la legislatura (en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal el límite es el 63%) y ninguna puede tener una distancia mayor de ocho puntos porcentuales entre sus porcentajes de votos y de escaños (en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aún no tenemos ese freno a la sobrerepresentación).

Otra vía podría ser la eliminación de los diputados de mayoría y establecer el principio de representación proporcional como la única vía para integrar la Asamblea. Es poco probable que se avance por esta vía debido a que los principales partidos han aprendido a utilizar la pista de la mayoría relativa y los ciudadanos la ubican como una dimensión básica de la competencia electoral. Además aunque cambie el estatuto jurídico político del Distrito Federal, por ejemplo, en la lógica de ciudad-capital con normatividad y poderes propios pero dentro del contexto federal, es poco probable que la previsión que contiene el artículo 116 constitucional en el sentido de garantizar la existencia de diputados por ambos principios en los congresos locales cambie en el corto plazo.

La última opción podría ser la desaparición de los diputados de representación proporcional y la elección de todas las curules por la vía de la mayoría relativa. Esta posición la han planteado algunas voces del Partido Revolucionario Institucional de vez en cuando ante los avances de la oposición. En esa lógica, la representación proporcional era concebida como una especie de regalo que se le hacía a los opositores. Pero ahora que el Partido Revolucionario Institucional es un partido opositor, tanto a nivel nacional como en el Distrito Federal, y que además en la capital ya

no conquista posiciones de mayoría (en 1997 y en 2000 el Partido Revolucionario Institucional no ha ganado una sola diputación de mayoría), en ese partido ya no se repite tal idea. Además, como hemos argumentado en torno a la segunda opción, es poco probable que en el corto plazo se alteren sustancialmente los parámetros de nuestro sistema mixto, por lo que es casi seguro que el componente mayoritario seguirá presente.

Como muestra la integración de las legislaturas de la Cámara de Diputados integradas a partir de las elecciones de 1997 y 2000, las actuales reglas (aprobadas en la reforma de 1996) para su integración han ido conduciendo a resultados más proporcionales que mayoritarios. Esto permite pensar que la primera opción de que hemos hablado es más viable en el corto plazo.

CONSIDERACIONES FINALES

Si bien la reforma de 1996 permitió el mayor avance en materia político electoral de la capital, dejó aún algunas asignaturas pendientes. La elección del primer Jefe de Gobierno en 1997 y del segundo el año dos mil, así como la elección de los jefes delegacionales y el ejercicio de las nuevas atribuciones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, han planteado nuevas tareas para la reforma político electoral de nuestra entidad. Sin embargo, la base de la que partimos ahora es muy distinta a la que teníamos apenas hace una década. El tema de mayor envergadura, podríamos decir el tema “macro”, sigue siendo la definición constitucional del Distrito Federal: si se mantiene como hasta hoy

(sede de los poderes federales y autoridades locales con menos atribuciones que las correspondientes a los estados), si se convierte en el estado 32 o si adquiere el estatuto de ciudad-capital (con una normatividad muy cercana a la que hoy caracteriza a los estados). Sin embargo, no se parte de cero. El avance logrado hasta hoy es considerable.

En los aspectos de detalle es necesario realizar ajustes específicos a la normatividad y a las instituciones ya existentes. Ya contamos con un Instituto y un Tribunal en materia electoral que están al nivel de los existentes en los estados y que ya acreditaron su efectividad en el proceso del año dos mil. Es necesario rescatar su experiencia y sus evaluaciones acerca del funcionamiento de las figuras legales y los procedimientos. En materia de participación ciudadana ya tenemos algunas figuras que en otras entidades apenas se discuten, como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Tenemos que mejorarlas. Nuestros Comités vecinales aún no están a la altura de lo que se esperaba de ellos. Esto se debe en parte a problemas de diseño de la Ley. También tenemos que reformar en este aspecto para brindarle a la ciudadanía no solamente elecciones transparentes e intachables, sino también instrumentos efectivos de representación y participación.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Álvarez Enríquez, Lucía, *Distrito Federal. Sociedad, economía, política, cultura*, México, UNAM-CIIH, 1998.
- Becerra, Ricardo, Jesús Galindo, Manuel Palma y José Woldenberg, *Así se vota en la República. Las legislaciones electorales en los estados*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1996.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, "Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991", *Polis 92, Anuario de Sociología*, México, UAM-I, 1993.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, "La legislación electoral en el Distrito Federal", *Polis 98, Anuario de Sociología*, México, UAM-I, 1999.
- Becerra Chávez, Pablo Javier, "La reforma electoral de 1996", en el libro coordinado por César Cansino, *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, 1998.
- Creel, Santiago y otros, "Propuesta de agenda para una nueva reforma electoral", *Voz y Voto*, México, diciembre de 1994, pp. 26-31.
- Crespo, José Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones electorales estatales en México*, México, Miguel A. Porrúa-Fundación Friedrich Naumann-Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996.
- Favela, Alejandro y Javier Santiago, "Las elecciones locales en el Distrito Federal", *El Cotidiano*, número 85, México, UAM-A, septiembre-diciembre de 1997.
- Honorable Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Crónica de la reforma política del Distrito Federal*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1993.
- Gobierno del Distrito Federal, *Reforma Política. Gaceta informativa de las audiencias públicas para la reforma política en la Ciudad de México*, noviembre de 1992 a febrero de 1993.
- Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el Distrito Federal? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Océano, 1996.
- Peschard, Jacqueline, "La reforma política del Distrito Federal", en Leonardo Valdés (coordinador), *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*, México, UAM-I, 1995, pp. 242-248.

- Santiago, Javier, "La elección de los consejeros ciudadanos", *El Cotidiano*, número 57, México, UAM-A, marzo-abril de 1996, pp. 54-58.
- Tribunal Electoral del Distrito Federal, Resolución sobre el expediente TEDF-REA-053/2000.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Panorama electoral. Estudio comparativo de las legislaciones electorales de la República mexicana*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Resoluciones sobre los expedientes SUP-JRC-346/2000, SUP-JRC-349/2000, SUP-JRC-351/2000, SUP-JRC-311/2000 y SUP-JRC-312/2000.
- Leonardo Valdés, "Los motivos de la abstención", *Enfoque*, suplemento del periódico *Reforma*, 18 de julio de 1999, pp. 6-9
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.
- Código Electoral del Distrito Federal*, México, Distrito Federal, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2000.
- Ley de Participación Ciudadana*, México, Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1999.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*. México, Distrito Federal, Porrúa, 1999.

LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

*Carlos Sirvent
Gutiérrez*

INTRODUCCIÓN

Ya en el siglo XIX encontramos presente el debate sobre el estatuto político del Distrito Federal, capital de la República en la que desde entonces se asentaban los poderes de la Unión (artículo 50 de la Constitución Política de 1824 y Decreto de Creación del 18 de noviembre de 1824).

Para los constituyentes, el problema era el carácter distintivo de la entidad federativa que albergaba los poderes federales, lo cual chocaba con los derechos políticos plenos de los que debían disfrutar todos los ciudadanos por igual.

Sobre el carácter distintivo del Distrito Federal, la Constitución de 1917 estableció en su artículo 44 que “El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General” (Ver: Derechos del Pueblo Mexicano, 1967, tomo V). Paulina Fernández precisa que si bien dicha redacción se mantuvo hasta 1993, es también en ese año cuando se establece que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos (Fernández, 1998, 257).

El artículo 73 de la Constitución de 1917 establecía que el Distrito Federal se dividiría en municipalidades y que cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa; el Gobierno del Distrito Federal estaría a cargo de un gobernador que dependería directamente del Presidente de la República, el cual tendría la facultad de removerlo libremente.

El 28 de agosto de 1928, y siguiendo una tendencia centralizadora que paulatinamente fue ahogando el federalismo y la vida municipal, se llevó a cabo la reforma al artículo 73 que había sido impulsada por Álvaro Obregón durante su campaña para la Presidencia de la República, según la cual se disminuyeron aún más los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal al ser establecida la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, suprimir el municipio libre en el Distrito Federal, y precisar el reconocimiento del Presidente de la República como jefe nato de la Ciudad, creando para tal efecto el Departamento del Distrito Federal. Como único órgano de representación popular se estableció el denominado Consejo Consultivo, que representaba a diversos sectores de la población y cuya función era de asesoría, consulta, revisión y opinión (Derechos del Pueblo Mexicano, 1967, tomo VI).

Pasaron muchos años sin que se cuestionara el carácter antidemocrático de tales reformas; en cambio, los hombres del régimen encontraron argumentos para reforzar una corriente dominante a favor de mantener las cosas tal como habían sido diseñadas desde 1928.

Desde la perspectiva de los principios jurídicos, sin duda alguna, la versión más inteligente y socorrida a favor de mantener el estado de cosas estuvo a cargo del doctor Ignacio Burgoa Orihuela.

Es bien sabido, dice Burgoa, que en un régimen federal existen dos ámbitos competenciales: la Federación y las entidades federativas. Es en el espacio de las entidades federativas donde se ejercen las funciones estatales en materia legislativa, administrativa y jurisdiccional. Es evidente, continúa diciendo, que los órganos federales en quienes dichas tres funciones se depositan no pueden instalarse ni operar sin una base física de sustentación. Ésta no podrá ser el territorio de ninguna entidad federativa, pues de admitirse esta posibilidad, se aceptaría el cercenamiento de dicho territorio y la convergencia de dos imperios en un solo lugar, lo cual no sería jurídica ni políticamente correcto. Por lo tanto, Burgoa deduce que dentro de un Estado federal debe existir una circunscripción territorial que sirva de asiento a los órganos federales, que lo distinguan de los estados propiamente dichos, y cuyas autoridades legislativas y administrativas sean orgánicamente idénticas a las federales (Burgoa, 1973, p. 1008-1009).

Desde el lado de la administración pública, el órgano gubernamental denominado Instituto Nacional de Administración Pública promovió y publicó algunos estudios serios que sostenían la inconveniencia de un gobierno propio en el espacio donde se encuentra la sede de los poderes federales, y por contraparte defendían las bondades de una estructura administrativa que debía evitar la elección de las autoridades locales. Sergio Elías Gutiérrez y Felipe Solís Acero por ejemplo, sostenían entonces que no era recomendable privar al Presidente de la República del gobierno y la administración de la ciudad sede de los poderes federales, “por los conflictos que puede generar la coexistencia de dos poderes ejecutivos: uno federal y otro local, pero ambos producto de una elección democrática” (Gutiérrez Salazar, 1985, p. 130).

EL PROCESO DE REFORMAS CONTINUAS

A pesar de los argumentos que el Ejecutivo Federal se venía dando para mantener el estado de cosas, que dicho sea de paso no enfrentó desde el lado de las oposiciones argumentos más convincentes, el hecho relevante fue que a partir de la reforma electoral llamada reforma política de 1977, se iniciaron cambios continuos en la estructura política del Distrito Federal que avanzaron progresivamente hacia una mayor democratización que culminaron en las reformas de 1996 y que no parecen haber concluido.

Tales reformas obedecen a múltiples causas, menos a un afán democratizador del Ejecutivo Federal, que a lo largo de 20 años de cambios continuos en la legislación electoral se vio expuesto a negociaciones y presiones de las organizaciones sociales y los partidos políticos. Esta afirmación se sostiene en el hecho de que las propuestas de reforma defendidas por el Ejecutivo Federal y, por consiguiente también por el PRI, siempre fueron rebasadas por las contrapropuestas de las oposiciones y, lo que es más importante, se quedaron cortas frente a las reformas aprobadas.

La reforma de 1977 adicionó la base segunda a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, de manera que se estableció que al legislar el Congreso en lo relativo al Distrito Federal, se sometería a referéndum y a iniciativa popular los ordenamientos determinados por la ley secundaria. Nunca se pusieron en práctica tales figuras de la democracia directa, tal vez por ello, pasó inadvertida su desaparición posterior del texto constitucional.

En 1985, durante el periodo presidencial de Miguel de la Madrid y en buena parte como respuesta a la crisis de autoridad derivada

de los sismos del mes de septiembre de ese año, el Ejecutivo Federal convocó a una nueva consulta para llevar a cabo una reforma en el gobierno del Distrito Federal.

Entonces las oposiciones al Partido Revolucionario Institucional plantearon de manera articulada y argumentada la creación del estado 32 de la Federación, el cual se denominaría Estado del Valle de México y estaría situado en el espacio que ocupa el Distrito Federal. Esta iniciativa suponía por lo tanto, que los gobernantes pudieran elegir gobernador, Congreso local, presidentes municipales y que gozara de plena autonomía.

Frente a las propuestas de las oposiciones, el Partido Revolucionario Institucional defendió la tesis según la cual los habitantes del Distrito Federal no tenían derechos disminuidos, puesto que elegían democráticamente al Presidente de la República, el cual, a través del Jefe de Gobierno del Distrito Federal gobernaba la Ciudad.

El mismo argumento se sostenía con relación a la formación de un Congreso local, que según los argumentos del Ejecutivo Federal era innecesario debido a que los capitalinos nombraban 40 diputados federales al Legislativo Federal, en el cual, además, existía una comisión que atendía las cuestiones del Distrito Federal.

Finalmente, el 28 de diciembre de 1986 el Presidente envió su iniciativa al Congreso de la Unión en la que propuso adiciones a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, creando la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que se diseñó como un órgano de composición plural, integrado por 40 representantes electos por el principio de mayoría y 26 por el de representación proporcional. Tales representantes se denominaron asambleístas, con las siguientes facultades: dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; proponer

al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios; recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal; citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea; convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en el texto constitucional; formular peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea; aprobar el nombramiento de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República; expedir el reglamento para su Gobierno Interno e iniciar ante el Congreso leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1987).

Fue con tal legislación que el Distrito Federal vivió el proceso electoral de 1988, el cual constituye un momento de quiebre en la hegemonía y eficacia priista, que sufrió una profunda ruptura interna, un proceso de selección de su candidato presidencial equívoca y el desplazamiento masivo del voto hacia la coalición de partidos denominada Frente Democrático Nacional.

A pesar que el triunfo se lo adjudicó el PRI, los datos electorales demostraron grandes derrotas regionales y el creciente deterioro del PRI que aún no concluye, pero que tuvo otro momento de quiebre en las elecciones presidenciales del año 2000.

Lo que resulta relevante destacar es que desde las elecciones de 1988 el Distrito Federal aparece como una entidad en disputa; pierde el PRI con poco menos del 30% de la votación; y, como bien señala Paulina Fernández (*ibidem*, 263) siguió gobernada por el PRI gracias a la imposibilidad de los ciudadanos del Distrito Federal de elegir a sus gobernantes locales. Sin embargo, no fue capaz de frenar las exigencias de cambio que volvieron a aflorar en 1989.

En ese año, el Ejecutivo Federal debió convocar a una nueva consulta a raíz de la cual se modificó la base 3ª de la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, reformando el sistema de representación en la Asamblea. Se estableció entonces que el partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le sería otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Con esta legislación el Distrito Federal transitó a las elecciones intermedias de 1991, gracias a las cuales recobró el control de la Asamblea de Representantes y pudo, con un espacio amplio de negociación con las oposiciones, convocar en 1992 a una nueva consulta para reformar el régimen de gobierno del Distrito Federal.

Para 1993, el titular del Gobierno del Distrito Federal presentó su iniciativa, (la denominada “reforma camachista”) que parece avanzar un paso más hacia la democracia electoral, sin embargo, constituyó un salto hacia atrás, hacia el siglo XIX. El entonces “Regente de la Ciudad” propuso la elección indirecta del Jefe de Gobierno, estableciendo que dicho cargo correspondería al partido que hubiere obtenido el mayor número de curules en la Asamblea de Representantes, la cual haría su propuesta al Presidente de la República, quien nombraría al Jefe de Gobierno de la Ciudad.

El cálculo electoral que se encuentra detrás de tal reforma es que el PRI sería capaz de mantener la mayoría en la Asamblea, con lo que lograría conservar la jefatura del gobierno. Lo anterior, en términos históricos, no dejaba de significar un salto hacia atrás porque nos regresaba al voto indirecto que predominó durante el siglo XIX en México y que desapareció por las luchas a favor del voto directo.

Además de lo anterior, la reforma incluyó otros cambios significativos: la Asamblea de Representantes fue facultada para legislar en algunos aspectos; se estableció la creación de un Estatuto de Gobierno expedido por el Congreso de la Unión; la designación de los delegados debía ser ratificada por la Asamblea; se crearía un Consejo de Ciudadanos y organizaciones sociales en las delegaciones. Se crean además, las Comisiones Metropolitanas para la solución de los problemas de la zona conurbada del Distrito Federal con otros estados.

La reforma proponía que los cambios debían hacerse a lo largo de un proceso que suponía un calendario que iniciaría en 1994 otorgando a la Asamblea las nuevas facultades legislativas; seguiría con la elección de los consejos ciudadanos en 1995 y concluiría con la elección del Jefe de Gobierno en 1997.

Estas reformas constitucionales, que fueron incorporadas al artículo 122 de la Constitución, se recogieron en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994.

Algunas de las reformas nunca fueron aplicadas, debido a que en 1996 se llevó a cabo una nueva reforma que anuló el proceso de designación del Jefe de Gobierno.

De acuerdo a la nueva reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, se establecen los cambios siguientes:

- Las autoridades locales del Distrito Federal son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.
- La Asamblea Legislativa se formará por diputados electos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto. Su composi-

ción será mixta, es decir, con representantes electos por el principio de mayoría y por el principio de representación proporcional.

- La Asamblea Legislativa tendrá atribuciones amplias para legislar, pero el Legislativo Federal conservará algunas atribuciones clave como son por ejemplo, expedir el Estatuto de Gobierno y legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal. En suma, la Asamblea no podría participar como legislatura local y tampoco constituirse en un Congreso estatal, por lo que no podría revisar y formular las facultades del Gobierno del Distrito Federal, que es materia del Poder Legislativo Federal.
- El Jefe de Gobierno será elegido por votación universal, libre, directa y secreta, y ejercerá el cargo por seis años a partir del 5 de diciembre del año de la elección, a excepción del primer Jefe de Gobierno que sería elegido en 1997, el cual debería estar en el cargo hasta el año 2000.
- Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales seguirán denominándose delegados, que serán electos de manera universal, libre, secreta y directa, a partir de las elecciones del año 2000.
- Se establece que el mando de la fuerza pública del Distrito Federal corresponderá al Presidente de la República, así como la designación del funcionario que la tendrá a su cargo, pudiendo disponer que el mismo quede bajo las órdenes del Jefe de Gobierno. Asimismo, el Presidente podrá delegar en este último las funciones en materia de seguridad pública.
- En caso de remoción del Jefe de Gobierno, el Senado nombrará un sustituto a propuesta del Presidente de la República.

Como puede observarse, las reformas promulgadas en 1996 avanzan todavía más en el proceso de consolidación de la

democracia electoral y de constitución de figuras que acercan al Distrito Federal a lo que es un estado federado, sin llegar a serlo: el Jefe de Gobierno no es gobernador, la Asamblea Legislativa tiene atribuciones compartidas con el Legislativo Federal por lo que no es plenamente un Congreso Local, y los delegados, si bien serán electos por los ciudadanos a partir de las elecciones del año 2000, no constituyen autoridades municipales. Asimismo, se conservan algunas atribuciones en manos del Ejecutivo Federal como son el manejo formal de la fuerza pública, entre otras.

HACIA UNA NUEVA REFORMA

Una nueva reforma que siga el hilo conductor del proceso iniciado en la década de los años 70 y que revierta el proceso centralizador y antidemocrático de las sucesivas reformas al artículo 73 de la Constitución de 1917, debe sin duda avanzar en tres aspectos principales: sobre las facultades de la Asamblea y del Gobierno del Distrito Federal, sobre la ley electoral y sobre la participación de las organizaciones ciudadanas.

- *Sobre las facultades de la Asamblea y del Gobierno del Distrito Federal.* Como ha sido expresado en diversos foros académicos, el Gobierno del Distrito Federal se define esencialmente como una instancia administrativa, anulando su carácter político que le podría otorgar su reconocimiento como entidad política de gobierno. Resulta crítico el hecho que el Distrito Federal no pueda otorgarse su propio ordenamiento o constitución local, que actualmente se denomina Estatuto de Gobierno y que expide

el Poder Legislativo Federal; igualmente resultan relevantes otras restricciones como son las relativas a deuda pública, remoción del Jefe de Gobierno y el control de la fuerza pública del Distrito Federal. Todas ellas son limitaciones que deben ser eliminadas para avanzar en la formación de una entidad federativa autónoma que prefigure el estado 32 con un Legislativo local fuerte.

Otra propuesta que debe rescatarse de los archivos de la historia de México es la municipalización de las delegaciones. Actualmente, si bien los delegados son electos por voto universal, directo y secreto, gobiernan sobre un espacio territorial de una importancia y dimensión que supera a muchas de las entidades del país; sin embargo, dichos delegados no cuentan con patrimonio propio y no tienen, como en los casos de los municipios, autoridades colegiadas que abran la participación hacia los ciudadanos y los partidos en la administración y gestión local. Es necesario construir municipios con cabildos que tengan representación plural y que construyan los poderes locales de la Ciudad.

- *Sobre la ley electoral.* Respecto a la ley electoral o Código Electoral del Distrito Federal, las necesidades del cambio inicial apuntan en varios sentidos: reconocimiento a partidos locales que puedan participar en elecciones para diputados a la Asamblea, Jefes Delegacionales y Jefe de Gobierno; revisión del sistema de representación en la Asamblea Legislativa que reduzca el conflicto entre órganos electorales por interpretaciones equívocas de la ley, particularmente en casos de alianzas y coaliciones entre partidos, que como sucedió en las pasadas elecciones del año 2000 se prestó a presiones y negociaciones entre partidos.

- *Sobre la participación de las organizaciones ciudadanas.* El tamaño de los retos de las delegaciones del Distrito Federal obliga a considerar la necesidad de ampliar las formas regulares e institucionales de participación ciudadana mas allá del voto. Se han dado pasos significativos en ese sentido, de los cuales destacan la formación de los Comités Vecinales y la decisión de otorgarles el manejo de algunos recursos, así como la formación de Asambleas vecinales.

Se debe pensar además en nuevos mecanismos de fiscalización, como son, entre otros, las comisiones ciudadanas en entidades públicas, reuniones abiertas a la prensa y a la ciudadanía, acceso a la información de los organismos de gobierno, acceso a la información financiera y crear la figura del defensor del pueblo. En el mismo sentido, los consejos ciudadanos deben desarrollarse para que contribuyan a establecer mediaciones entre los ciudadanos y las autoridades.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Ricardo y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, FCE, 1997.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 1973.
- Código Electoral del Distrito Federal*. IEDF, 1999.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comisión Federal Electoral, 1987, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, 1997.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Ocho tomos, Cámara de Diputados, México, 1967.
- Fernández Christlieb, Paulina, *El Distrito Federal: reto a las estructuras de control*, UNAM-Diana, 1998.
- Fundación Arturo Rosenbluet, *El Distrito Federal y la Ciudad de México: evolución del pensamiento político y social*, documento elaborado por la Fundación Arturo Rosenbluet en 1997, México.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías y Felipe Solís Acero, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, México.
- Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001.

LOS AUTORES

José F. Fernández Santillán

Doctor en Ciencia Política por la UNAM y en Historia de las Ideas Políticas por la Universidad de Turín.

Profesor de tiempo completo en el Departamento de Ciencia Política del ITAM. Colaborador de la revista *Este País* y del periódico *El Universal*. Premio Nacional de Administración Pública en 1980; Premio Universidad Nacional Autónoma de México en el Área de Ciencias Sociales en 1991. Es autor de los siguientes libros: *Política y Administración Pública en México*; *Hobbes y Rousseau*; *Locke y Kant*; *Filosofía política de la democracia*; *La democracia como forma de gobierno*; *Liberalismo democrático*.

Fernando Escalante Gonzalbo

Doctor en Sociología por El Colegio de México. Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, en la misma institución fue coordinador académico del Centro de Estudios Sociológicos y coordinador general académico. Ha impartido cursos y conferencias en diversas instituciones académicas nacionales y extranjeras. Entre algunas de sus obras publicadas se encuentran las siguientes: *La política del terror: apuntes para una teoría del terrorismo*; *Ciudadanos imaginarios*; *Una idea de las Ciencias Sociales*; *La democracia mafiosa*.

Pablo Javier Becerra Chávez

Maestro en Historia y candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Profesor investigador en la licenciatura en Ciencia Política en la UAM-Iztapalapa. Ha participado en diversos seminarios y conferencias sobre temas electorales, algunos son los siguientes: “La importancia del proceso electoral en el Distrito Federal” en el ciclo de mesas redondas con el tema Avances y perspectivas del proceso electoral de 1997. Organizado por la UAM-Xochimilco; “Coaliciones y candidaturas comunes en el año 2000” ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Investigadores en Temas Electorales, organizado por la UAM. Algunas de sus publicaciones son: “El registro de electores y las perspectivas de la democratización en México” en *Congreso Internacional de Derecho y procesos Electorales. Memoria*, editado por la Comisión para la reforma política del Estado de Guanajuato. “La reforma electoral de 1994” en Leonardo Valdés y Manuel Larrosa (coordinadores), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, UAM-Iztapalapa, 1998.

Carlos Sirvent Gutiérrez

Doctor en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Fue director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; director de proyectos académicos; secretario académico de posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Actualmente es Profesor titular en la FCPyS de la UNAM. Coordinador del proyecto “Realineamiento Electoral en México, y del proyecto

“Antologías de Apoyo a la Docencia en Ciencia Política” con apoyo de la UNAM para elaborar nueve libros en ciencia política. Entre sus publicaciones más importantes se encuentran: *La burocracia en México*, ANUIES, 1978; *La educación de adultos: una evaluación sociológica*, SUA, UNAM, 1982; *De la modernización a la democracia*, FCPyS, UNAM, 1988.

Alicia Ziccardi Contigiani

Doctora en Economía por la Facultad de Economía de la UNAM. Actualmente es investigadora en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III; Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias, coordinadora de la Sección Ciencias Sociales y Humanidades. Ha sido coordinadora del proyecto interinstitucional “Las Políticas Sociales en México; miembro del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Entre sus obras publicadas se encuentran: *Las obras públicas de la Ciudad de México*, IISUNAM, México, 1991; *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*, IISUNAM, PUEC, Miguel Ángel Porrúa, 1998; *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IISUNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

La primera reimpresión de *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal* terminó de imprimirse en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, en el mes de julio de 2002. El cuidado de la edición y el diseño estuvieron a cargo de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica. El tiraje fue de 2 000 ejemplares impresos en papel cultural de 90 gramos y forros en cartulina couché mate de 210 gramos.

