

44
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PROCESO DE CONSTRUCCION DE LA
DEMOCRACIA EN EL DISTRITO FEDERAL:
DE LA APERTURA DEMOCRATICA A LA ELECCION
DE UN GOBIERNO PROPIO (1970-1997)

F E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN SOCIOLOGIA

P R E S E N T A :

PATRICIA VARGAS FLORES



ASESOR: MAESTRO JERONIMO HERNANDEZ VACA.

265/66

CIUDAD UNIVERSITARIA. MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*En agradecimiento a la Universidad
Nacional Autónoma de México, por el privilegio
de haber estudiado en esa Institución donde
adquirí los conocimientos profesionales para
luchar por una sociedad justa y democrática.*

*A todos mis maestros, por el esfuerzo que
hicieron para mi formación académica.*

*Dedico el presente esfuerzo a mi adorada hija
Aralia por su optimismo y alegría de vivir,
fuente y sostén para la realización y logro de
mi tesis.*

Gracias mi amor

A mis padres

*Por la dicha de tenerlos y ser ejemplo de
optimismo, amor y unión familiar.*

*Mamá, que tus hermosos ojos jamás pierdan esa
luz que siempre nos ha iluminado.*

*Papá, que tu espíritu apacible esté siempre con
nosotros.*

A mis hermanos

*Francisco, Victoria, Pedro, Jaime, René y Narda.
Por la alegría de tenerlos compartiendo la vida,
sabiendo que siempre contaré con su amor y
apoyo.*

Agradezco a Carlos Valdés padre de mi hija por su comprensión y lealtad, cuyo mérito hizo posible la realización de este trabajo, dando ejemplo de solidaridad y compañerismo.

Gracias Carlos

Agradezco a Ruth Martín por su comprensión y afecto, así como por su valioso trabajo para la corrección de estilo de mi tesis.

Gracias Ruth.

Agradezco a mi hermano René Vargas por su dedicación y consejo en la revisión ortográfica de mi tesis.

Gracias René

*A mis amigas y amigos
Por su amistad incondicional con quienes he compartido triunfos y derrotas a lo largo de mi vida, recibiendo de ellos siempre el ejemplo de la verdad y el aliento.*

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN / 1

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL / 13

1. La noción de democracia y sus fuentes teóricas / 13
2. Democracia y Liberalismo / 20
3. Democracia Moderna / 23
4. La democracia y el proceso de democratización en México / 30

CAPÍTULO I

CONFORMACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (1824-1970) / 36

- 1.1 Antecedentes Históricos de la ciudad de México / 36
- 1.2 La creación del Distrito Federal (1824): la Ciudad de México como sede de los poderes federales / 42
- 1.3 La sustitución de los Municipios por Delegaciones (1928): la hegemonía y dominio del Ejecutivo sobre el Distrito Federal / 52
- 1.4 El Departamento del Distrito Federal como unidad de mando (1941): el control gubernamental sobre las organizaciones populares en el D.F. / 61
- 1.5 Reestructuración política y administrativa del Distrito Federal (1970) / 71

CAPÍTULO II

EL MOVIMIENTO DEL 68: DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA A LA REFORMA POLÍTICA (1970-1982) / 75

- 2.1 Contexto socio-político / 75
- 2.2 La política aperturista y los mecanismos de participación ciudadana en el Distrito Federal: recomposición orgánica del Consejo Consultivo y creación de las Juntas de Vecinos / 101
- 2.3 En el marco de la Reforma Política de 1977: el Referéndum y la Iniciativa Popular para el Distrito Federal / 106
- 2.4 Creación de los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana: Asociaciones de Residentes y Comités de Manzana / 108
- 2.5 Institucionalización de la Planeación Urbana en el Distrito Federal / 111

CAPÍTULO I I I

HACIA LA REFORMA DEL ESTADO: MODERNIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN CONTROLADA (1982-1988) / 118

- 3.1 Contexto socio-político / 118
- 3.2 El proyecto modernizador en el Distrito Federal: el Plan Nacional de Desarrollo y el COPLADE para el D.F. / 129
- 3.3 Los sismos de 1985: el reclamo de una ciudadanía participativa en el Distrito Federal / 136
- 3.4 La Consulta Pública de 1986 sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal: las propuestas partidistas para la creación del Estado 32 / 142
- 3.5 La creación de la ARDF como órgano de representación ciudadana: contención a la demanda de conversión del D.F. en Estado 32 / 149

CAPÍTULO I V

DE LA REFORMA DEL ESTADO AL NEOLIBERALISMO: LOS AVANCES PARA LA DEMOCRATIZACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL (1988-1997) / 154

- 4.1 Contexto socio-político / 154
- 4.2 Las elecciones federales de 1988: el triunfo negado al Frente Democrático Nacional en el D.F. / 174
- 4.3 La Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal: las Audiencias Públicas y el Plebiscito Ciudadano / 181
- 4.4 La Reforma Político-electoral de 1993 para el Distrito Federal: elección-designación del Jefe de Gobierno, la ARDF como órgano legislativo y los Consejos Ciudadanos / 188
- 4.5 La Reforma Político-electoral de 1996 para el Distrito Federal: Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del D.F. / 196
- 4.6 La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal: el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en el D.F. / 205

CONCLUSIONES / 210

BIBLIOGRAFÍA / 227

HEMEROGRAFÍA / 232

INTRODUCCIÓN

La ciudad de México, denominada como el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, ha sido una entidad de suma importancia; caracterizada por ser el centro político, económico, social, religioso y cultural del país. Ciudad de cambios, crecimiento acelerado y transformaciones sociales y políticas que han marcado la historia de una nación, en donde la lógica de la lucha por el poder ha estado dirigida hacia el control de la capital de la República, y con ello, el Distrito Federal ha jugado un papel fundamental en el ejercicio de la hegemonía y el control de un grupo político sobre las fuerzas opositoras en el resto del país, generando los cambios y las vicisitudes políticas y legislativas que conformaron un poder central-federal sobre esta entidad y sus habitantes.

Por lo tanto, estudiar el proceso de construcción de la democracia en el Distrito Federal implica necesariamente la comprensión del desarrollo histórico, político y social de nuestro país en su conjunto. Y hacer una demarcación analítica de la configuración política de la ciudad de México, como ciudad capital, conlleva cierto grado limitante respecto a la explicación de innumerables sucesos históricos nacionales que entrelazados con sucesos locales han delineado un proceso de democratización, tanto para el país como para el Distrito Federal.

Este trabajo es un intento por adentrarse en el problema de la falta de democracia en el Distrito Federal, a partir de la designación de la ciudad de México como sede de los supremos poderes de la federación, condición que subordinó jurídica y políticamente a esta entidad al Poder Ejecutivo, eliminando la posibilidad real y formal para que el Distrito Federal pudiera contar con una legislación y un gobierno propio, suprimiendo los derechos políticos y democráticos de los capitalinos. Por lo tanto, es a partir de dicha condición que se estudia el proceso de democratización para el Distrito Federal, su origen, alcances y limitaciones, identificando los factores sociales, políticos y económicos que han incidido en la edificación de un camino por el cual esta entidad busca su democratización.

El estudio del proceso de democratización para el Distrito Federal se hace partiendo de la premisa de que la democratización para el país, y en consecuencia para el DF, se ha originado por el reclamo de la sociedad que critica el ejercicio autoritario del Estado Mexicano y el abuso de poder de un

gobierno capitalino, impuesto por el gobierno federal, y no precisamente por una voluntad democrática del régimen de gobierno.

El proceso de democratización para el Distrito Federal se estudia a partir de la década de los setenta, que es cuando se inicia una etapa de apertura de espacios políticos y electorales para la participación de diversos sectores sociales en el país, como producto del reclamo democrático que dio inició con el movimiento estudiantil de 1968. Por lo tanto se destacan los momentos políticos más relevantes de 1970 a 1997 en la ciudad de México, ya que a lo largo de estos años se ha dado paso a una serie de cambios y reformas político-electorales que constituyen los elementos de un proceso de democratización que (aunque restringido) ha permitido la participación ciudadana y el reconocimiento de algunos derechos políticos de los capitalinos, como la elección popular del Jefe de Gobierno de la ciudad de México en 1997.

En cuanto al tema de investigación, existen varios estudios que analizan momentos específicos del proceso de democratización en el Distrito Federal, tales como: la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), la participación ciudadana después de los sismos de 1985, el Plebiscito Ciudadano, la elección de Consejeros Ciudadanos, etcétera; sin embargo, consideré necesario estudiar dichas acciones, pero en su conjunto, como parte de un proceso histórico mediante el cual el gobierno de la Ciudad y la participación ciudadana se han ido transformando.

En este trabajo también se reconstruye parte de la historia política y administrativa del Distrito Federal, intentando recuperar el peso que han tenido diversos sectores de la sociedad en la lucha por sus derechos democráticos. Asimismo se analizan los momentos coyunturales en los que el régimen de gobierno ha tenido que flexibilizar los mecanismos de control social y proponer o “conceder” algunos derechos políticos para reducir el grado de inconformidad de los habitantes del DF, evidenciando que el Estado no cuenta con un proyecto democrático integral para el DF, ya que las reformas más substanciales para esta entidad se han implementado después de un momento de crisis de legitimidad o por debilidad del gobierno que ha requerido en momentos determinados, según la correlación de fuerzas, redefinir el control político sobre los capitalinos y la sociedad en su conjunto:

Al hablar de un proceso de democratización me referiré a los elementos que van gestando las condiciones para ejercer la democracia, en el entendido de ser la democracia una conquista paulatina de espacios de participación dentro del sistema de gobierno y conquistas de libertades políticas y derechos democráticos por parte de diferentes grupos sociales que conviven en el Distrito Federal. Es un proceso visto como la apertura de espacios para la participación social y política de la ciudadanía, en cuanto al régimen de gobierno capitalino.

La participación ciudadana está comprendida como las acciones de la población, tendientes a intervenir en las decisiones del gobierno que afectan a los habitantes del Distrito Federal. La participación ciudadana ejercida a través de los órganos de representación, organizaciones vecinales, organizaciones populares y organizaciones no gubernamentales.

Este trabajo está dividido en cuatro capítulos. El primero aborda la conformación política y administrativa del Distrito Federal, desde 1824 a 1970, y tratará el origen del DF, su evolución y desarrollo hasta los cambios geográficos y político-administrativos efectuados en los años setenta. Los siguientes tres capítulos abarcan el periodo de 1968 a 1997, y se desarrollan conforme a los cambios y reformas político-electorales que van delineando la apertura de espacios para la participación ciudadana, antecedidos de un contexto socio-político correspondiente a cada periodo sexenal de gobierno.

En el primer capítulo se estudia el surgimiento del Distrito Federal, tratando de explicar las vicisitudes políticas que llevaron, a partir de la aceptación de un sistema federal en 1824, a elegir la ciudad de México como sede de los supremos poderes federales. Por ello, desde su conformación esta entidad ha vivido un estado de excepción con relación al resto de los Estados de la República, porque aunque tiene un territorio delimitado por su legislación orgánica, una población, un orden jurídico y un conjunto de órganos de autoridades que desempeñan la funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, no reúne en él todas las características de un estado federado. Los estados federados tienen un aparato específico para su normación constitucional (título 5o. Const.), que otorga plena autonomía en cuanto a su régimen interno, y el Distrito Federal no cuenta con dicha autonomía. Y aunque el Congreso Constituyente de 1917 dotó al Distrito Federal con la posibilidad (aunque limitada) de elegir sólo a la autoridad municipal mediante el sufragio popular directo, dicha posibilidad quedó suprimida el 28 de agosto de 1928

debido a la iniciativa de Alvaro Obregón para reformar la Constitución, con la cual se suprimió el régimen municipal y en consecuencia se suprimió también el Ayuntamiento de la ciudad de México. Con base en dichas reformas se creó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, expedida el 28 de agosto de 1928, estableciendo que el Jefe nato de la Administración Pública Local del Distrito Federal era el Presidente de la República y que el gobierno del DF quedaría a cargo del Jefe del Departamento Central, nombrado por el Ejecutivo.

De tal forma que, con la Ley Orgánica de 1928, nace la regencia y los habitantes del DF quedaron definitivamente sin voz ni voto en lo concerniente a su gobierno local. Respecto a la participación popular, ésta se redujo sólo a una representación limitada y heterogénea dentro del Consejo Consultivo de la ciudad de México.

En este primer capítulo se analiza también la pretensión política para redefinir el control federal sobre el territorio del Distrito Federal, que obedeció más a una necesidad política que administrativa por parte de Obregón, quien tenía la intención de regresar a la presidencia, por lo que la supresión de los municipios y el Ayuntamiento de la ciudad de México representaba la estrategia política del grupo obregonista para restar fuerza al Partido Laborista (PLM), que tenía su fuerza electoral en los municipios del DF. Por lo tanto, las vicisitudes políticas de esa época reafirmaron la condición subordinada del gobierno del DF y de los capitalinos.

En seguida, conforme a las transformaciones políticas y sociales del país en el periodo posterior a 1930, se explica la creación del Departamento del Distrito Federal, en 1941, que fue instituido como unidad de mando y coordinación administrativa. La nueva reglamentación, expresada en la Ley Orgánica de 1941 ratificó la facultad del Congreso para legislar en todo lo relativo al DF, asentando que el Presidente tendría a su cargo el gobierno de la entidad, ejercido por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal que él mismo designaría. Dicha reglamentación también hizo depender aún más del gobierno del DF al Consejo Consultivo, ya que desaparecieron los Consejos Delegacionales y se estipuló que el Jefe del DDF nombraría a los representantes de las organizaciones que integraban el Consejo.

También se observa en este periodo, que en forma paralela al control administrativo del DF se empieza a ejercer el control político de diversos

sectores sociales urbanos, surgido con el proceso de industrialización, los cuales en la década de los sesenta serían protagonistas de diversos movimientos autónomos: movimiento médico, sindical, urbano-popular, estudiantil, etcétera. Iniciando así lo que sería en adelante un reclamo generalizado para la democratización del régimen de gobierno en México.

El segundo capítulo abarca los periodos de gobierno de Luis Echeverría y José López Portillo (1970-1982), durante los cuales se crearon los primeros mecanismos para la participación vecinal y ciudadana en el DF.

En el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) se dibujan las primeras formas para la participación vecinal, bajo el contexto de la llamada "apertura democrática" propuesta por el gobierno para recuperar la credibilidad en el régimen y su legitimidad, que en ese momento eran fuertemente cuestionadas por toda la sociedad, después de la respuesta criminal que se dio al movimiento estudiantil popular de 1968.

En 1970, el gobierno de Echeverría propuso para el Distrito Federal las reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que vendría a sustituir a la Ley de 1941, definiendo como órganos de colaboración ciudadana: el Consejo Consultivo de la ciudad de México y las Juntas de Vecinos. Con dicha Ley también fue reestructurado el territorio del DF en 16 delegaciones, que es la configuración geográfica-política actual.

En cuanto a la apertura de espacios para la participación ciudadana, esta se dio pero en forma muy limitada ya que sólo se propuso la recomposición orgánica del Consejo Consultivo de la Ciudad (de sectorial a vecinal) y la creación de las Juntas de Vecinos, para integrar dicho Consejo, presidido por el Jefe del DDF. De hecho, la anunciada "apertura democrática" no tenía intención de abrir espacios para la participación de los capitalinos respecto al gobierno del DF. Las reformas del gobierno de Luis Echeverría se dirigieron principalmente al ámbito de la planeación y reestructuración urbana del DF, con el propósito fundamental de controlar la actividad política en la Ciudad que, a raíz del movimiento estudiantil popular de 1968, se vio incrementada y generó el surgimiento de diversos grupos populares organizados fuera del control del Estado, en torno a la lucha urbana: toma de tierras, gestión urbana, mejoramiento de la vivienda, y búsqueda de mayores espacios de participación social.

En el siguiente periodo de gobierno, ejercido por José López Portillo (1976-1982), se hizo más evidente la falta de espacios para la participación ciudadana en el Distrito Federal, ya que por ejemplo, la construcción de ejes viales levantó un gran número de movilizaciones vecinales en contra de las decisiones unilaterales del gobierno capitalino. Por lo tanto, en este periodo se inicia el debate respecto a la necesidad de democratizar el régimen de gobierno del DF, impulsado principalmente por partidos e intelectuales de izquierda, dándose la evolución de la demanda de mayor participación en las decisiones urbanas, hacia un reclamo más amplio de los derechos políticos de los capitalinos. De ahí que el gobierno de López Portillo, en el marco de la reforma político-electoral de 1977, propone para el DF la creación de los Órganos de Participación Vecinal y Ciudadana; se creó la figura electoral de Jefes de Manzana para integrar las Juntas de Vecinos de cada Delegación. De esta forma se empiezan a delinear las primeras instancias formales para la participación ciudadana.

La elección de jefes de manzana abrió un nuevo campo electoral en el que la oposición participó activamente y la participación de los capitalinos se incrementó. Y aunque dicho proceso fue controlado desde un principio por el PRI y el gobierno capitalino, contribuyó para madurar la demanda de democratización en el DF.

Como parte de la Reforma Política de 1977, el Presidente López Portillo propuso se introdujeran en la Constitución dos formas de participación ciudadana: el referéndum y la iniciativa popular, para dotar a los habitantes del DF de derechos políticos; sin embargo, dichas formas de participación nunca fueron puestas en práctica por parte del gobierno, de los partidos políticos y la ciudadanía, por lo que desaparecieron del texto constitucional, de tal forma que la estructura para la participación vecinal y ciudadana en este periodo quedó compuesta por: el Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana, resultando aún mecanismos de participación limitados para que la ciudadanía pudiera intervenir en la forma de gobierno, ya que las atribuciones que la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del DDF concedían a estas instancias se reducían únicamente a opinar, sugerir y proponer. Por lo tanto, la apertura de espacios para la participación ciudadana en el gobierno de López Portillo se da nuevamente bajo la lógica del control gubernamental, retardando el proceso de democratización para el DF.

En el tercer capítulo se estudia el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), que es de singular importancia, porque durante este periodo se dieron cambios sociales, políticos y económicos de suma relevancia, tanto para el país en su conjunto como para el DF. El gobierno de De la Madrid fue el promotor del proyecto de modernización económica y reforma del Estado con el cual se estructuraron las bases para imponer después el llamado modelo neo-liberal. En el ámbito de la política se formó la Corriente Democrática del PRI, que junto con diversas organizaciones y fuerzas políticas de izquierda formaron el Frente Democrático Nacional, para contender en las elecciones federales de 1988. De ahí habría de surgir posteriormente el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En este periodo se dio también el movimiento de damnificados de 1985, incrementando la participación ciudadana y el reclamo generalizado en contra del ejercicio autoritario y excluyente del gobierno del DF. Por lo que, después de la crisis de 1985, el gobierno federal propuso y organizó en junio de 1986 los Foros de Consulta Pública para la participación ciudadana en el Distrito Federal, con la intención de ampliar los espacios de participación ciudadana y calmar las tensiones políticas que había en la Ciudad.

Los puntos más destacados de la consulta pública fueron: la conversión del DF en un Estado más de la Federación, la creación de un congreso local, el restablecimiento del régimen municipal en el DF, y la necesidad de fortalecer el sistema de organización vecinal. El punto en el que la mayoría de los partidos de oposición coincidieron, con algunas variaciones, fue el de crear el Estado 32 de la Federación en el territorio del Distrito Federal, el cual se denominaría Estado del Valle de México o Estado de Anáhuac, con plena autonomía para que sus habitantes pudieran elegir al gobierno, al congreso local y a los presidentes municipales. Sin embargo, la demanda de los partidos de oposición para convertir el DF en un Estado y así otorgar derechos políticos a los capitalinos fue rechazada, principalmente por los defensores del poder federal, ofreciendo a cambio la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, un nuevo órgano de composición pluripartidista, integrado por 40 representantes electos por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional, pero sin las facultades y funciones de legislar, propias de un congreso local.

El cuarto y último capítulo está estructurado con el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y con lo que va del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-1998).

Durante esos periodos de gobierno se dieron las reformas político-electorales de 1993 y de 1996 para el Distrito Federal, que han resultado ser las más importantes en la historia del DF. Y esto se debió al incremento de la lucha de los capitalinos y de los partidos de oposición, después de 1988, para que se dieran cambios y reformas substanciales en forma más rápida y progresiva, propiciando la apertura de espacios políticos-electorales para que los habitantes del DF contaran con algunos derechos políticos respecto de su gobierno.

Después de las elecciones federales de 1988, calificadas como fraudulentas, asume la presidencia Carlos Salinas de Gortari, en medio de una gran crisis de legitimidad, cuestionada sobre todo en el DF donde la fuerza electoral de la oposición era mayoritaria. En este sentido se puede decir que los sismos de 1985 y las elecciones federales de 1988 representan dos de los momentos políticos más importantes en la lucha de los habitantes del DF por sus derechos políticos y democráticos, dando como resultado que en la década de los noventa se diera una mayor participación de la ciudadanía, de los partidos políticos de oposición y de diferentes organizaciones civiles para conquistar mayores espacios de participación política en la estructura del gobierno capitalino.

El Presidente Carlos Salinas, ante la presión política del momento, convocó a la revisión del Código Federal Electoral, promoviendo una consulta pública sobre la reforma electoral que inició en los primeros días de enero de 1989. El resultado de ese proceso dio lugar a un nuevo Código Electoral que reguló el proceso electoral federal de 1991, y no fue sino hasta después de dichas elecciones, al haber recuperado el partido oficial gran parte de su fuerza política en los órganos de representación federal y local, que el gobierno volvió a interesarse en la democratización del DF.

En abril de 1992, el entonces Jefe del DDF, Manuel Camacho Solís, propuso por instrucción del Presidente, iniciar el diálogo político para reformar el gobierno de la Ciudad, a través de la Mesa de Concertación para la Reforma Política del DF. Al año siguiente, el 21 de marzo de 1993, se efectuó el Plebiscito Ciudadano, convocado por partidos políticos y organismos civiles, para hacer partícipe a la ciudadanía, al menos con su opinión, de la reforma

capitalina. El resultado fue la Reforma Política de 1993 para el Distrito Federal, que consistió principalmente en: la elección, por parte del Presidente, del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, de entre cualquiera de los candidatos del partido que hubiera obtenido la mayoría en los procesos electorales en el DF; otorgar facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del DF; y la elección popular de los Consejos de Ciudadanos.

La Reforma Político-electoral de 1993 fue establecida bajo una calendarización que requería la intervención del siguiente periodo de gobierno, pretendiendo efectuar los cambios en forma paulatina. Sin embargo, los sucesos políticos de 1994: la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, los crímenes de Luis Donaldo Colosio y Francisco Ruiz Massieu, y la crisis económica revelada unos días después de la toma de posesión del Presidente electo, Ernesto Zedillo, influyeron sin lugar a dudas para que el gobierno propusiera, nuevamente en momentos de crisis, una reforma política llamada “definitiva”. Es así como el 27 de enero de 1995, el Presidente convocó a todos los partidos a firmar un pacto para la “reforma política definitiva”, iniciando un largo proceso de negociaciones entre los partidos políticos que finalmente concluiría en agosto de 1996.

La Reforma Política de 1996 para el Distrito Federal, realizada en el marco de la reforma electoral federal del mismo año, propuso una de las reformas electorales más importantes para esta entidad, con la cual en 1997 los habitantes del DF pudieron elegir al Jefe del Gobierno de la ciudad de México, a través del voto universal, directo y secreto. Dicha reforma estableció también que la Asamblea de Representantes del DF se transformaría en un Congreso local, aunque todavía con facultades limitadas, ya que las funciones legislativas del Distrito Federal se encuentran distribuidas entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del DF. En cuanto a la elección a través del voto de los delegados políticos de cada demarcación del DF, dicho proceso quedó pendiente para el año 2000.

Cabe destacar que un elemento importante que contribuyó para acelerar el proceso de democratización en el DF, fue el incremento de la participación ciudadana, de donde han surgido diversas organizaciones civiles, denominadas organizaciones no gubernamentales (ONGs.), muchas de ellas, al margen de la actividad partidista. La crisis política y económica que se dio

al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, influyó en gran medida en la configuración de estos nuevos grupos de la sociedad civil dirigidos en una línea común hacia la lucha por los derechos y libertades democráticas.

La incipiente participación vecinal de los años setenta ha fluido en la configuración de nuevos grupos de la sociedad civil que tienen una destacada participación, tanto en actividades sociales como políticas o electorales. Dicha participación se pudo observar en mayor grado en las elecciones del 6 de julio de 1997, en donde la acumulación de la inconformidad social en la capital, en razón de un gran número de problemas como: la corrupción, la inseguridad, la mala administración, el desempleo, la contaminación, etcétera, y principalmente la ausencia de un gobierno democrático, dio como resultado la elección de Cuauhtémoc Cárdenas para ejercer la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, mostrando con ello, que la participación ciudadana empieza a consolidarse en el DF como una verdadera fuerza social y política que exige cambios. En este sentido, la ciudadanía ha optado por un gobierno diferente (tal vez democrático e incluyente) al que ha ejercido el partido oficial, por lo que corresponderá al gobierno de Cárdenas y al Partido de la Revolución Democrática marcar la diferencia.

Por lo antes expuesto, considero que este trabajo, lejos de pretender hacer un análisis profundo de la democracia en el Distrito Federal, podrá aportar una visión histórica, estructurada con los momentos políticos más relevantes que han influido para que en el DF se empiecen a dar cambios y reformas en dirección a la ampliación de espacios para la participación social y política de la ciudadanía, explicando el origen de un proceso de democratización para el Distrito Federal, a partir del estudio de las condiciones sociales y políticas que influyeron para instaurar los primeros mecanismos de participación vecinal, su transformación en instancias de participación ciudadana y su posible evolución hacia estructuras más definidas dentro del ámbito de la democracia. Por lo tanto, resulta importante conocer los elementos que constituyen el proceso de democratización, sus avances y limitaciones, para saber cómo podemos contribuir para que este proceso se dirija hacia la construcción de un gobierno verdaderamente democrático y una sociedad regida por la libertad y la justicia.

Respecto al proceso de investigación, recopilación de las fuentes de información y el material utilizado en este trabajo, me aboqué inicialmente a consultar algunos estudios de derecho constitucional para comprender el

marco jurídico en el cual se encuentra la organización política del Distrito Federal. A consecuencia, la investigación requirió de la consulta de leyes, reglamentos y diversos documentos para explicar las funciones administrativas del Departamento del Distrito Federal y del actual gobierno de la ciudad de México.

La utilización de textos relativos a la teoría política me permitió el manejo de categorías que explican la realidad político social experimentada en la ciudad de México durante los periodos estudiados.

Algunas limitaciones que se presentaron en la investigación se dieron al consultar estudios sobre participación ciudadana, movimientos vecinales, reformas políticas o procesos electorales en el Distrito Federal, que en su mayoría analizan casos específicos limitados a periodos determinados; por lo que, para establecer el origen y la evolución de la participación ciudadana, la secuencia de las reformas político-electorales y la comprensión del proceso de democratización para el Distrito Federal, se requirió del análisis y la estructuración de todos los acontecimientos históricos y políticos que infirieron en dicho proceso, con la pretensión de elaborar un trabajo integral y más completo.

Otra limitación en cuanto a la consulta bibliográfica, sobre todo en el apartado correspondiente a la elección del gobierno de la ciudad de México, tuvo que ver con lo novedoso del tema, ya que a partir de la Reforma Política de 1995-96 para el Distrito Federal se sucedieron muchos cambios en la forma de participación ciudadana y en la estructura de gobierno del Distrito Federal; por lo tanto, la información fue extraída de documentos de la Asamblea Legislativa, Diario de Debates de la Asamblea, artículos periodísticos, entrevistas, declaraciones, conferencias y seminarios sobre la transición democrática.

La parte creativa y recreativa de la investigación se dio en aquellos espacios donde se analizaron acontecimientos sociales y políticos de la Ciudad, principalmente después de la década de los setenta, que en muchos casos son parte de una historia reciente. En ese sentido me tomé la libertad de incluir información y precisar algunos acontecimientos y observaciones en base a mi experiencia.

Las hipótesis de este trabajo son:

1. El proceso de democratización para el Distrito Federal se ha originado a partir del reclamo de la sociedad que critica el autoritarismo del Estado Mexicano y el abuso de poder de un gobierno capitalino, impuesto por el Gobierno Federal, y no precisamente por una voluntad democrática del régimen de gobierno.
2. El Estado no ha contado con un proyecto democrático integral para el Distrito federal, ya que las reformas más substanciales que se han implementado para esta entidad se han “concedido” en momentos de crisis de legitimidad del régimen político que repercuten en la capital, o por debilidad del gobierno, que ha requerido en momentos determinados redefinir el control político.
3. El proceso de democratización para el Distrito Federal se ha dirigido principalmente hacia el ámbito electoral, por lo que las reformas para esta entidad han estado supeditadas al proceso de las reformas políticas federales, generando una concepción limitada de la participación ciudadana que resta importancia a otras formas populares de participación social en la búsqueda de mejores condiciones de vida.
4. La elección directa del Jefe de Gobierno del DF, aunque es una conquista democrática, no conlleva al la instauración automática de la democracia, ya que esta entidad aún no cuenta con una plena autonomía de sus poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.
5. El trabajo de las organizaciones sociales que se manifiestan fuera del ámbito de los partidos políticos, se ha empezado a constituir como una fuerza ciudadana y podrá incidir en un proceso más amplio de democratización para el Distrito Federal.
6. La lucha por la democracia en el Distrito Federal, en el sentido de un cambio estructural del régimen de gobierno que establezca la democracia como sistema de gobierno, es un proceso histórico de todo el país que requiere de una madurez política y social de los diversos sectores de la sociedad.

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1. LA NOCIÓN DE DEMOCRACIA Y SUS FUENTES TEÓRICAS

El concepto de democracia y la democracia como práctica misma se han convertido en el objeto de estudio y en el objetivo político de la sociedad contemporánea. Y aunque la gran mayoría de teóricos y políticos convergen en la idea general de que la democracia es una práctica necesaria, en cuanto a la participación de toda la sociedad en las decisiones que norman la actividad del gobierno, este concepto no es percibido de la misma manera por los diferentes actores sociales que expresan su interés por la democracia o que dicen luchar por ella. En este sentido, las diferentes posiciones políticas de derecha, izquierda, conservadoras o liberales, utilizan el concepto de democracia dándole un sentido muy variado, ya sea según su posición ideológica o sus intereses políticos. Por lo tanto, para efectos de este trabajo considero que lo más apropiado será reconocer el concepto de democracia conforme a su origen y desarrollo histórico, mediante el cual se ha ido transformando y enriqueciendo de acuerdo a la evolución de la sociedad en su conjunto, dando como resultado una concepción de democracia, que difiere en mucho, entre la noción original y la noción moderna.

De acuerdo a la concepción moderna de democracia, que es la que establece las reglas actuales del juego político entre Estado y sociedad, se tratará de caracterizar en forma general la democracia en México, y en forma particular, la construcción de un proceso de democratización en el Distrito Federal, visto como la ampliación de espacios de participación social y política de la ciudadanía, respecto a la elección y ejercicio del gobierno capitalino.

Para comprender el concepto de democracia es necesario establecer una primera definición, tal vez la más general, que es aquella que la identifica como una práctica social de ejercicio del poder.

La concepción original de democracia se sitúa histórica y geográficamente en lo que se da en llamar la Grecia clásica y que queda en el proceso de apropiación de ese pasado histórico por el occidente, como un ideal de imposición cultural que brotó de las ciudades-Estado griegas, de donde surgió

la Teoría Clásica (aristotélica), siendo ésta la primer influencia teórica de la noción de democracia.

El ejemplo más conocido es el de la Atenas Clásica, en la que los atenienses -aún sin precisar la idea de democracia- ya se referían a ciertas clases de igualdad como características positivas de un sistema político: la igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a su derecho a hablar en la asamblea de gobierno y la igualdad ante la ley. Posteriormente, con la evolución de estas ideas fue cobrando aceptación que “el pueblo” (el demos) era la única autoridad legítima para “gobernar”. De ahí se derivó entonces la definición etimológica de democracia (demokratia), refiriéndose a un sistema o forma de gobierno (Kratos) caracterizado por atribuir al pueblo (demos) el ejercicio de la soberanía. Esta idea y sus prácticas que le dieron forma, surgieron en la primera mitad del siglo quinto antes de Cristo, ejerciendo una gran influencia en la historia del mundo occidental:

...lo que aconteció fue que varias ciudades-Estados que desde tiempos inmemorables habían sido gobernadas por diversas clases de líderes antidemocráticos (aristócratas, oligarcas, monarcas o tiranos) se convirtieron en sistemas en los cuales una cantidad sustancial de varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos, en el gobierno. Esta experiencia, y las ideas a ella asociadas, dieron origen a la visión de un nuevo sistema político en que un pueblo soberano no sólo estaba habilitado a autogobernarse sino que poseía todos los recursos e instituciones necesarios para ello. Dicha visión sigue constituyendo el núcleo de las modernas ideas democráticas y plasmando las instituciones y prácticas democráticas.¹

La democracia griega se basaba entonces en el principio de que el pueblo manda, en la igualdad de los *ciudadanos* ante la ley y en la toma de decisiones que se acordaban en una asamblea popular. Sin embargo, esta forma de ejercer la democracia presentaba un principio excluyente en la propia categoría de *ciudadanos designados* para participar en la vida política de la ciudad-Estado:

En la práctica el demos de “los muchos” excluían... a muchos... a una gran parte de la población adulta se le negaba la ciudadanía plena... no sólo las mujeres eran excluidas, sino también los “mentecos” (extranjeros residentes en Grecia desde largo tiempo atrás) y los esclavos...²

¹ Robert A. Dahl ; La democracia y sus críticos, Ed. Paidós, colección, Estado y Sociedad, México, 1992, p. 21

² Ibidem, p.32

A pesar de que la democracia griega (selectiva) no incluía en realidad a todo el pueblo, surgieron temores por parte de algunos filósofos griegos, quienes pensaban que un gobierno de la mayorías terminara imponiéndose como dictadura sobre las minorías. Al respecto, Platón mismo consideraba que la democracia era una práctica riesgosa, en la medida que otorgaba libertades a todos los individuos, significando el debilitamiento de la sociedad en su conjunto, creyendo que la mejor forma de gobernar era la monarquía.

De las cinco formas de gobierno descritas por Platón en la República, aristocracia, timocracia, oligarquía, democracia, tiranía, una sola, la aristocracia, es buena, mientras que la democracia se dice que “nace cuando los pobres, después de haber obtenido la victoria, matan a algunos adversarios, a otros los destierran, y dividen con los restantes, en condiciones de paridad, el gobierno y los cargos públicos, los que son determinados generalmente por sorteo”, y está caracterizada por la “licencia”.³

En sus escritos de La República y después en las Leyes, Platón traza el modelo de la *ciudad ideal*, y aunque estos textos contienen problemas concretos, propios a la historia griega, éste no hace la descripción de Estados reales. Él presenta sólo una reflexión de lo que considera *el mejor Estado posible*, por lo que sus escritos están considerados como parte de la teoría política de la utopía. Por su parte, Aristóteles concebía la idea de que gobernar y ser gobernado entrañaba la posibilidad de una mayoría capaz de ejercer toda suerte de venganzas contra los grupos minoritarios, posiblemente contra los mejores ciudadanos reducidos a la minoría.

La teoría denominada como clásica, transmitida como teoría aristotélica, definía tres formas puras de gobierno; monarquía, aristocracia y democracia, y tres formas impuras; tiranía, oligarquía y demagogia. En este sentido, la democracia que era concebida como el gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de aquellos que gozan de los derechos de la ciudadanía, era distinguida de la monarquía como gobierno de uno solo y de la aristocracia como gobierno de pocos. Pero en esta tipología se precisaba también que la democracia es una forma corrupta de gobierno, en cuanto es simplemente “un gobierno pobre”. Así, “la forma de gobierno en el tratado aristotélico se considera como gobierno de mayorías, solamente en cuanto gobierno de los pobres, siendo por lo tanto, gobierno de una parte contra la otra, aunque de la parte más numerosa.”⁴ Traduciendo esta premisa, se entendía entonces que la democracia se caracteriza porque la masa constituye la fuente de soberanía,

³ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci; Diccionario de Política, vol. I, Siglo XXI, México, 1982, p.494

⁴ Ibidem, p. 495

luego, como la masa es maleable, se convierte en el reino de los demagogos, conformando el sustrato corrupto de la democracia. Pero, a pesar de los riesgos visibles, el sentido ideal de la visión griega de la democracia se fundamentó en que el ciudadano es un ser total para quien la política constituye una actividad social natural, no separada del resto de la vida, y para quien el gobierno y el Estado (las Polis) no son entidades remotas y ajenas, por lo que la participación del ciudadano debe ser un interés común.

Desde una perspectiva democrática contemporánea, Roberto A. Dahl, distingue tres limitaciones de la democracia griega: la primera, tanto en teoría como en la práctica, la atribuía a que la ciudadanía era exclusiva en lugar de ser inclusiva (no todos eran considerados ciudadanos); la segunda se daba por el hecho de que no conocían la pretensión universal de libertad o igualdad, o goce de derechos ya sea políticos o en línea más general humanos. La libertad era un atributo de los miembros de una ciudad particular (de sus ciudadanos), no de los miembros de la especie humana; la tercera limitación, y como consecuencia de las dos anteriores, se refería a que democracia griega quedó intrínsecamente restringida a sistemas políticos pequeños (ofreciendo ciertas ventajas en particular para la participación).⁵

Sin embargo, la propuesta aristotélica fue recogida por la tradición occidental, y con algunos matices fue usada como punto de partida. Desde Marcilio de Padua hasta Rousseau, pasando por Santo Tomás y Hobbes: “La teoría y práctica de la democracia tenía que romper los estrechos límites de la polis. Y si bien el pensamiento democrático no abandonó totalmente la visión de los griegos, la reemplazó por una nueva visión de una democracia más vasta, ahora extendida al ámbito gigantesco de la nación moderna.”⁶

La segunda influencia teórica a la noción de democracia fue la Teoría Romano-Medieval de la soberanía popular. La teoría de la soberanía popular fue elaborada por los juristas medievales, partiendo de algunos pasajes del Digesto,⁷ el cual decía que: “ el príncipe tiene tal autoridad porque el pueblo se la ha conferido”, y que, a propósito de la costumbre como fuente del derecho, se dice que “el pueblo crea el derecho no sólo con el voto sino también dando fuerza a las costumbres”. Estas premisas sirvieron para

⁵ Roberto A. Dahl; La democracia y ... op. cit., p. 33

⁶ Ibidem, p. 34

⁷ Pasajes del Digesto: Ulpiano (D. I, 4, 1) y Juliano (D. I, 3, 32), citados por N. Bobbio y N. Mautteucci; Diccionario ... op. cit. p. 496

demostrar que, sea cual fuere el detentor del poder soberano, la fuente originaria de este poder era el pueblo, abriendo el camino a la distinción entre titularidad y ejercicio del poder. De ahí el basamento de la tradición histórica para salvar el principio democrático, aunque éste se manifieste en su forma corrupta.

El problema central de la discusión entre defensores y opositores de la soberanía popular se concentró sobre el significado de “dar el pasaje del poder del pueblo al emperador”, tratando de establecer si este pasaje era considerado una transferencia definitiva, no sólo del ejercicio sino también de la titularidad, o una concesión temporal y un principio revocable, con la consecuencia de que la titularidad del poder habría permanecido en el pueblo y al príncipe se le había confiado solamente el ejercicio del mismo. Al respecto, uno de los trabajos fundamentales del pensamiento político medieval es el “Defensor de Pacis”, de Masilio de Padua, en el que se precisa y argumenta que el poder debe regirse por leyes y que este poder le concierne exclusivamente al pueblo, o a su parte predominante, luego entonces, el poder que se otorga a los reyes es exclusivamente ejecutivo y por lo tanto limitado.

El poder efectivo de instituir o elegir un gobierno concierne al legislador o a todo el cuerpo de ciudadanos, así como concierne el poder de hacer las leyes (...) Y de modo similar, concierne también al legislador el poder de corregir al gobernante, o aun deponerlo cuando esto sea conveniente para el bien común...⁸

En dicho trabajo, Marsilio de Padua expone los principios originarios de lo que en adelante sería la discusión teórica respecto a la división de poderes: legislativo y ejecutivo, que posteriormente desarrollarían Locke y Rousseau.

El concepto de democracia quedó fuertemente influido por las ideas de la Grecia clásica, pero en lo que concierne a las modernas ideas e instituciones, estas fueron transformadas particularmente por la tradición republicana; el surgimiento del gobierno representativo y el influjo derivado de la creencia en la igualdad política. De ahí que la tercer influencia teórica de la noción de democracia fue ejercida por la Tradición Republicana (Teoría Moderna).

La tradición republicana, basada en Aristóteles, conformada por las experiencias de la Roma republicana y de la República de Venecia a lo largo de varios siglos, interpretada a fines del Renacimiento de diversas y conflictivas maneras por florentinos como

⁸ Ibidem.

Francisco Guicciardini y Nicolás Maquiavelo, fue formulada, replasmada y reinterpretada en Inglaterra durante los siglos XVII y XVIII.⁹

Los republicanos al igual que los demócratas griegos sostenían que el mejor sistema político es aquel en el cual los ciudadanos son iguales ante la ley y la igualdad entre un ciudadano y otro. La doctrina republicana también insistía en que ningún sistema político podía ser legítimo, conveniente o bueno si excluía la participación del pueblo en su gobierno, por lo que la tarea de éstos se dirigió entonces hacia la elaboración de una constitución que reflejara y equilibrara los intereses de unos, de pocos y de muchos, proponiendo un gobierno mixto, con elementos de democracia, de aristocracia y de monarquía, de tal modo configurados que los tres componentes concurrieran al bien de todos: "...el modelo constitucional más notorio fue el de la república romana con sus sistema de cónsules, Senado y tribunos del pueblo... En el siglo XVIII se añadió otro ejemplo notorio al modelo romano: la constitución inglesa, que con sus maravillosos ordenamientos de la monarquía, la Cámara de Lores y la de los Comunes fue para algunos teóricos republicanos (principalmente el barón de Montesquieu) el verdadero epítome de un sistema de gobierno perfectamente equilibrado."¹⁰

La discusión de esa época se concentró primero en la contraposición entre el reino y la república o entre república y principado; posteriormente, la discusión se daría entre la vieja concepción (republicanismo aristocrático) y la nueva concepción (republicanismo democrático), que ponía el acento cada vez más en la importancia del componente democrático, en la constitución de una república. Los republicanos aristocráticos consideraban que aunque debía asignarse a los muchos (al pueblo) un papel importante en el gobierno, ese papel tenía que ser limitado porque era más lo que debía temerse del pueblo que lo que podía confiarse en él. Por su parte, los republicanos democráticos del siglo XVIII consideraban que eran los pocos, no los muchos, el elemento más temible; no el pueblo sino los elementos más aristocráticos y oligárquicos.

La veta más aristocrática o conservadora del republicanismo se encuentra en Aristóteles, en Guicciardini y los *ottimati* del Renacimiento florentino y, en América, en John Adamms; la más democrática, en Maquiavelo, los Whigs radicales del siglo XVIII y Thomas Jefferson...¹¹

⁹ Roberto A. Dahl; La democracia y ... op. cit. p. 35

¹⁰ Ibidem, p.37

¹¹ Ibidem.

Nicolás Maquiavelo, consideraba que: "...todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen imperio sobre los hombres, son estados y son o repúblicas o principados".¹² Maquiavelo proporcionó una noción idealizada de república, transmitida a través de los escritores radicales de 1600 y 1799 hasta la revolución francesa, entendida sobre todo en contraposición al gobierno regio, concibiendo que la forma de gobierno en la que el poder no está concentrado en manos de uno solo sino que está distribuido entre diversos cuerpos colegiados de la sociedad, al convivir o enfrentarse, da una esencia más representativa del conjunto social en el poder. Dicha idea fue desarrollada posteriormente por Johannes Althusius, exponiendo que las diversas formas de gobierno se distinguen según el "sumus magistratus" sea "monarchicus" o "polyarchicus". Esto es, como "summus magistratus" entre una conjunción de diferentes fuerzas sociales que conforman el poder. Sólo en ese marco, según Althusius, es posible un gobierno libre que es la oposición a todo tipo de autoritarismo.

Maquiavelo también distinguió tres formas de gobierno: república, monarquía y despotismo. En la modalidad republicana distinguió los gobiernos republicanos y aristocráticos; en la república democrática, a diferencia de la otra, considera que la virtud es un principio clásico de la democracia y no de la aristocracia. La virtud, entonces, habría de convertirse en el legitimador por excelencia de la política, aún en forma terrorífica: "...para Saint-Just y Robespierre la nueva democracia barrerá definitivamente al despotismo, es decir el reino del terror, será el reino de la virtud".¹³

Por su parte, Jean Jacques Rousseau, conjuntando el pensamiento democrático moderno en el "Contrato Social", hace coincidir perfectamente el ideal republicano y el democrático como una propuesta viable para dar paso a la soberanía popular. En este sentido, Rousseau consideraba que la instancia soberana es la depositaria del poder para hacer las leyes que deben regir a la sociedad bajo contrato que, a su vez, surgía del consenso: "El estado que él construye es una democracia, pero prefiere llamarlo, siguiendo la doctrina más moderna de la formas de gobierno, "república"..."¹⁴

Rousseau, desarrolló una versión de democracia, propia a su origen ginebrino, de una ciudad en donde en su tiempo la aplicación de la democracia directa

¹² Nicolás Maquiavelo, citado por N. Bobbio y N. Mautteucci: Diccionario de ... op. cit. p. 497

¹³ Ibidem. p. 498

¹⁴ Ibidem. p. 499

era posible. Él sostenía que los ciudadanos que votan indirectamente por sus gobernantes, sólo son libres el día de la elección y vuelven a la esclavitud una vez que esta termina. La sociedad hace un contrato social en el que cada individuo renuncia a su libertad individual a cambio de lo que la sociedad le da. Pero, aunque Rousseau en su “Contrato Social” rechazó por principio la idea de escoger representantes, en sus escritos anteriores y posteriores, considera legítima esta representación, debido sobre todo a la influencia de las ideas de varios autores de su época que comenzaron a observar que la democracia podría cobrar una nueva forma y dimensión si a la idea de democrática del gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no democrática de la representación. Por ejemplo, en el “El espíritu de la Leyes”, Montesquieu ensalzó la constitución inglesa y observó que en un Estado de gran tamaño era imposible que los individuos reunirse en un cuerpo legislativo, por lo tanto, debía escoger representantes que hicieran lo que ellos no podían hacer por si mismos.¹⁵

Unas pocas generaciones después de Montesquieu y de Rousseau, la representación ya era ampliamente aceptada por los demócratas y los republicanos como una solución que eliminaba las antiguas limitaciones del tamaño de los países democráticos y convertía a la democracia, de una doctrina sólo apropiada para ciudades-Estados pequeñas y evanescentes, en otra que era aplicable a las grandes naciones de la edad moderna.

A los impregnados de la antigua tradición, la amalgama de la democracia y la representación les pareció a veces un invento maravilloso y trascendental. Así, a principios del siglo XIX, un autor francés muy admirado por Jefferson, Deustutt de Tracy, insistía en que Rousseau y Montesquieu ya estaban obsoletos.¹⁶

2. DEMOCRACIA Y LIBERALISMO

El liberalismo fue una nueva aportación a la noción de democracia que se dio durante el siglo XIX. Fue Benjamín Constant quien propone la promoción de la libertad individual frente al leviatán del estado, y para quien la libertad de los modernos debe ser promovida y acrecentada. Entendiendo con ello qué es la libertad individual, respecto del estado, aquella libertad de la que son manifestación concreta las libertades civiles y políticas, mientras que la libertad de los antiguos es la libertad entendida como participación directa en

¹⁵ Cfr., Roberto Dahl; La democracia y ... op. cit.

¹⁶ Ibidem, p.41

la formación de las leyes a través del cuerpo político del cual la asamblea de los ciudadanos es la máxima expresión.

La antítesis entre liberalismo y democracia, bajo formas de contraposición entre libertad de los modernos y libertad de los antiguos, fue enunciada y sutilmente argumentada por Benjamín Constant (1767-1830) en el célebre discurso pronunciado en el Ateneo Real de París en 1818, del cual se puede hacer comenzar la historia de las difíciles y controvertidas relaciones entre dos exigencias fundamentales de las que nacieron los Estados contemporáneos en los países económica y socialmente más desarrollados, la demanda por un lado de limitar el poder, por el otro de distribuirlo...¹⁷

Constant identifica la libertad de los antiguos con la democracia directa. Posteriormente, con Tocqueville y John Stuart Mill, se completaría la noción de democracia indirecta como la única forma de democracia compatible con el Estado liberal, entendido como el Estado que reconoce y garantiza algunos derechos fundamentales (libertad de pensamiento, religión, imprenta, reunión, etc.).

...el liberalismo es un movimiento de ideas que pasa a través de diversos autores, como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, J. Stuart Mill, Tocqueville. Estos representan a los autores más clásicos de la doctrina liberal.¹⁸

La concepción liberal del Estado plantea la contraposición al estado paternalista y las diversas formas que éste adquiere. Por lo que J. Locke en sus dos ensayos sobre gobierno civil trata de demostrar que el poder civil nació para garantizar la libertad y la propiedad de los individuos que se asocian para autogobernarse, haciendo la diferencia con el gobierno paternal y patronal. De igual forma, Kant (1724-1804), preocupado sobre todo por la libertad moral de los individuos, señala al paternalismo como uno de sus principales blancos de ataque. Él formula un juicio sobre el significado económico y moral de la sociedad antagonista: "...sin la asociabilidad todos los talentos permanecerían cerrados en sus gérmenes en una vida pastoral arcaica..."¹⁹ Este precepto fue tomado como el núcleo esencial del pensamiento liberal.

Por su parte, Adam Smith, señaló que: "...de acuerdo con el sistema de la libertad natural, el soberano sólo tiene tres deberes: la defensa de la sociedad contra los enemigos externos, la protección del individuo y el ver por las

¹⁷ Norberto Bobbio; *Liberalismo y Democracia*, F.C.E., 4a. reimpresión, México, 1996, p. 8

¹⁸ Norberto Bobbio; *El futuro de la democracia*, F.C.E., 2a. edición, México, 1996, p.126

¹⁹ Kant, citado por N. Bobbio; *Liberalismo y ...* op. cit. p.30

obras públicas que no podrían ser afectadas si fuesen confiadas a la ganancia privada.”²⁰

Una de las síntesis más precisas del ideal liberal del Estado y de los límites de su actividad, fue elaborada por Wilhelm von Humboldt (1767-1835). Humboldt precisa que el verdadero objetivo del hombre es el desarrollo amplio de sus facultades, y que: “...el estado no es un fin en sí mismo sino solamente un medio para la transformación del hombre. Si el Estado tiene un fin último, éste es el de elevar a los ciudadanos hasta el punto de que persigan espontáneamente el fin del Estado por la sola idea de la ventaja que la organización estatal les garantice a fin de conseguir sus objetivos individuales...”²¹

La conformación histórica del Estado liberal se inicia en contraposición del ejercicio del poder absoluto del rey, generando en periodos de crisis una ruptura revolucionaria. Como son los casos de Inglaterra en el siglo XVII y de Francia a finales del siglo XVIII. Esta transformación hacia el Estado liberal se fundamentó en la doctrina de los derechos del hombre, elaborada por la escuela del derecho natural o iusnaturalismo; doctrina con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza derechos fundamentales, como derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, que el Estado debe respetar. Esta doctrina fue la base de las Declaraciones de los derechos de los Estados Unidos de América (a partir de 1776) y de Francia revolucionaria (a partir de 1789) con la cual se afirma el derecho fundamental del Estado liberal como Estado limitado.

La noción de “liberalismo” -propuesta por N. Bobbio- queda entendida como una determinada concepción del Estado, según la cual, éste tiene poderes y funciones limitados y se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado “que hoy llamamos social”, pero sin que por ello sea por fuerza democrático. Por otra parte, la democracia queda entendida como una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos, sino de todos o de la mayor parte, y como tal, se contrapone a las formas autocráticas como la monarquía y la oligarquía.²²

²⁰ Adam Smith, citado por N. Bobbio; *Liberalismo y ...* op. cit. p. 25

²¹ Wilhelm von Humboldt, citado por N. Bobbio; *Liberalismo y ...* op. cit. p.26

²² N. Bobbio: *Liberalismo y ...* op. cit., p. 7

La evolución de la concepción del Estado absoluto hacia el Estado liberal y el propio crecimiento de las naciones propició el desarrollo de nuevas categorías dentro de la noción de democracia, como el concepto de "democracia social", propuesto por Tocqueville en su obra "Democracia en América". Al visitar los Estados Unidos en 1831, se recuerda que, en cuanto a su sistema político, Estados Unidos declaraba ser una república y no todavía una democracia. Fue entonces que Tocqueville, con criterio sociológico, percibió la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un "espíritu igualitario" (profunda característica del espíritu estadounidense donde democracia es lo contrario a aristocracia).

Después de Tocqueville, es Bryce (1888) quien mejor representa a la democracia como Ethos, como un modo de vivir y convivir, y en consecuencia, como una condición general de la sociedad. Para Bryce, la democracia es prioritariamente un concepto político, pero también para él, la democracia estadounidense se caracterizaba por una "igualdad de estima", por un ethos igualitario que se resuelve en el valor igual con el que las personas se reconocen las unas a las otras. Entonces, la aceptación original del término "democracia social" revela una sociedad cuyo ethos exige a sus propios miembros, verse y tratarse socialmente como iguales.

3. DEMOCRACIA MODERNA

La democracia moderna, basada en la disolución del Estado estamental, plantea la liberación del individuo y promueve el derecho a elegir a los representantes de la nación, los cuales son llamados por éstos para representar a la nación en su conjunto, surgiendo así la llamada democracia representativa. La concepción liberal del siglo XVIII reivindicaba la instrumentación de un gobierno representativo y limitado, basado en la libertad y derechos de todos los individuos; sin embargo esta concepción moderna de democracia contiene en esencia la exclusión de muchos, expulsa al pueblo del cuerpo político.

La libertad reivindicada por los liberales no es igualitaria sino discriminatoria, pues si esa dinámica liberal constituye el principio del parlamentarismo y de la legitimación electoral, es también la de los obstáculos opuestos durante un siglo y medio al sufragio

universal, tanto por el artificio censatario como bajo la forma menos disfrazada de las dictaduras "liberales" de Europa y de América Latina.²³

Es importante observar que el rechazo de las masas, precisado todavía más en el principio del parlamentarismo, no es una idea nueva ya que, por ejemplo, el nacimiento de la república romana correspondió a un triunfo de la aristocracia sobre la plebe. En este sentido, es necesario señalar que el designio permanente de las minorías dominantes o de las que aspiran a ser dominantes resurge en la época liberal: "Resurgimiento que coincide, como se sabe, con la aceleración de la revolución capitalista del siglo XVIII y que adopta un mecanismo genérico totalmente original que desemboca en la invención del parlamentarismo censatario como modelo "ideal" del dispositivo político liberal."²⁴

En cuanto a la evolución de la democracia directa (clásica) hacia la democracia representativa (moderna) se debe considerar -como señala N. Bobbio-, que tanto la democracia directa como la indirecta se derivaron del mismo principio de la soberanía popular, aunque se distinguen por las modalidades y formas en que se ejerce dicha soberanía. La democracia representativa nació también de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuales son los intereses generales de los ciudadanos.²⁵

La democracia moderna es entendida por lo tanto como democracia representativa. La democracia moderna presupone la atomización de la nación y su recomposición en lo que es la asamblea representativa, tendiente a desplazar al individuo por la supremacía del sistema, sustituyendo la participación popular y el consentimiento que garantiza la legitimidad, por el consenso en general. La participación individual es sustituida por los intereses corporativos y la apatía de la sociedad es funcionalizada hacia el mantenimiento de la estabilidad.

La soberanía popular se delega hacia las participaciones parlamentarias y comienza a conformarse una división de la voluntad general, misma que termina depositada en el sector político de la población: "En términos generales la expresión "democracia representativa" quiere decir que las liberaciones colectivas, es decir, las liberaciones que involucran a toda la

²³ Guy Hermet; En las fronteras de la democracia, F.C.E., México, 1989, p.13

²⁴ Ibidem, p. 15

²⁵ N. Bobbio; Liberalismo y ... op. cit., p.36

colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ellas, sino por personas elegidas para este fin.”²⁶

Las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representantes se entiende una persona que tiene las siguientes características; a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia ya no es revocable; b) no es responsable frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.”²⁷

Vemos entonces que la democracia de los modernos nació como democracia representativa (indirecta), en contraposición con la democracia de los antiguos (directa). Pero además, nació caracterizada por la representación política transformada en democracia representativa, dando paso también al Estado parlamentario y a la práctica parlamentaria como un principio de representación. Aunque aquí se deben marcar algunas variables -según N. Bobbio-, ya que no todo Estado representativo es un Estado parlamentario, así también el Estado parlamentario puede no ser una democracia representativa.

El gobierno representativo surge como una organización política del Estado moderno, que conlleva en su propia formación una sociedad contradictoria. Por un lado, eleva las ideas de libertad, igualdad y democracia, por el otro, su realidad política y económica basada en la ganancia, produce la desigualdad social e introduce una nueva forma de dominación fundada en la propiedad privada y el libre mercado.

La pasión por la ganancia y la igualdad del hombre ante la ley son dos principios políticos del gobierno representativo. De la conjunción de ambos emanan sus principales instituciones: la autonomía del espacio privado respecto del público y la división capitalista del trabajo... La política aparece como una profesión más. Participan de ella únicamente aquellos que están dedicados a los negocios públicos. Es así que la división y especialización del trabajo deriva el carácter representativo de los gobiernos modernos, inherente a su evolución histórica y política.²⁸

En la organización política de los Estados, su esencia la constituyen sus principios políticos, que son fuente de las instituciones que articulan y dan sustento a las relaciones sociales, políticas y económicas de una sociedad,

²⁶ N. Bobbio: El futuro de... op. cit. p. 52

²⁷ Ibidem. p.56

²⁸ Joel Flores Rentería: El Gobierno Representativo: orígenes y principios políticos en el pensamiento de la revolución francesa, UAM, México, 1996, pp. 16-17

generando una nueva concepción del Estado y de la libertad, que rige las relaciones sociales de las naciones dominantes, creando así un entorno cultural y político distinto al existente en las sociedades antiguas e inherente a la evolución histórica de los modernos estados de occidente, quienes en su afán imperialista, exportan al mundo entero sus instituciones con una nueva concepción de la sociedad.

Aunque las formas del gobierno representativo presentan cierto paralelismo con las antiguas democracia, en cuanto a que en esos Estados la soberanía reside en el pueblo, existe una diferencia sustancial que distingue a las democracias antiguas de los actuales gobiernos. Esta diferencia queda establecida en la representatividad del gobierno, que muchas veces se basa sólo en la cantidad de ciudadanos o la extensión territorial y olvida la esencia misma de dicha representatividad. En este sentido, la democracia en los regímenes representativos puede ser identificada por la gradual ampliación del derecho de voto (sufragio universal) y por la multiplicación de los órganos representativos (compuestos por representantes elegidos). Bajo esta perspectiva, se puede hablar de un proceso de democratización que, "...consiste en un cumplimiento cada vez más pleno del principio-límite de la soberanía popular, se inserta en la estructura del estado liberal entendido como estado *in primis* garantista... el proceso de democratización, como se está desarrollando en los estados que hoy son llamados de democracia liberal, consiste en una transformación más cuantitativa que cualitativa del régimen representativo. En este contexto histórico la democracia no se presenta como una alternativa al régimen representativo sino como un complemento del mismo".²⁹

Los regímenes democráticos también presentan una variación tipológica que depende de la estructura social que los compone y de los criterios que se adopten para una clasificación democrática. En este caso se habla de dos tipos principales: el régimen parlamentario, que se caracteriza porque la democraticidad del ejecutivo depende de que éste es una emancipación del legislativo, el cual reposa sobre el voto popular, y el régimen presidencial, donde el jefe del ejecutivo es elegido directamente por el pueblo con la consecuencia de que éste responde no al parlamento sino a los electores. De esta clasificación se desprende también lo que se conoce como "el sistema de partidos", clasificado principalmente en dos variantes: el sistema bipartidista

²⁹ N Bobbio y Mautteucci; Diccionario de ... op. cit. p.500

y el sistema monopartidista. El sistema monopartidista, al menos en su forma más rígida, no está comprendido dentro de la democracia de gobierno. El sistema bipartidista y multipartidista se distingue conforme al modo en que los partidos se disponen los unos hacia o contra los otros en el sistema: "...es decir en base a los llamados polos de atracción o de repulsión de los diversos partidos, se distinguen regímenes bipolares, en los que los diversos partidos se agrupan en torno a los dos polos del gobierno y de la oposición, y multipolares, en los que los diversos partidos se disponen hacia el centro y hacia las dos oposiciones, la derecha y la izquierda..."³⁰

Al respecto, Giovanni Sartori teórico de la escuela elitista, distingue dos formas en el sistema bipartidista: 1) las alianzas de los partidos con la consecuencia de que un sistema multipartidista puede ser bipolar; 2) distinción entre sistemas polarizados, según existan en los dos extremos franjas que tienden a la ruptura del sistema.³¹

Por su parte, Arend Lijphart hace una distinción de los regímenes democráticos, basándose en la observación de una mayor o menor fragmentación de la cultura política en centrífugos y centrípedos.³² Él observa que el comportamiento de las élites puede estar más dispuesto a la coalición o ser más competitivo. De ahí que establece otros dos tipos de democracia: democracia "consociativa" y democracia "despolitizada", según que el comportamiento no competitivo de la élites se empalme con una cultura política fragmentada u homogénea.

Otra distinción en cuanto al sistema de partidos fue hecha por Gabriel Almond, quien la establece en base a la existencia de "subsistemas", que vendrían a ser los partidos, los sindicatos, los grupos de presión en general, tres tipos de democracia: 1) los que cuentan con una alta autonomía de los subsistemas (Inglaterra y E.U.); 2) los que tienen una limitada autonomía de los subsistemas (Francia de la III Rep., Italia después de la 2a. Guerra y Alemania de Weimar), y; 3) los que tienen baja autonomía de los subsistemas (México).³³

³⁰ Ibidem, p. 505

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

El sistema de partidos, independientemente de su clasificación, se ha basado en la organización de los ciudadanos que concuerdan con un programa político general, siendo uno de los pocos espacios para hacer coincidir las opiniones más diversas de la ciudadanía. Por lo tanto, los partidos, aun con limitaciones, son instituciones fundamentales para el funcionamiento de un sistema democrático.

Volviendo a la noción de democracia, vemos que otro punto importante de la discusión democrática se refiere a la existencia de la democracia formal y la democracia sustancial (real). La democracia en términos generales puede existir al margen de su reconocimiento, por eso es necesario establecer una diferencia entre lo real y lo formal, comprendiendo que la democracia formal es el gobierno del pueblo como idea conceptual o propuesta y la democracia real es el gobierno para el pueblo en términos efectivos y prácticos.

Junto a la noción procesal de d., predominantemente en la teoría política occidental y el ámbito de la *political science*, se ha ido difundiendo en el lenguaje político contemporáneo otro significado de d. Que comprende otras formas de régimen político, como la de los países socialistas o de los países del Tercer Mundo especialmente africanos, en los que no están en vigor, o no son respetadas, aún cuando están en vigor, algunas o todas las reglas por las que se llaman democráticos por larga tradición los regímenes liberales democráticos y los regímenes socialdemócratas.³⁴

La democracia formal -explica N. Bobbio- se caracteriza por los llamados "procedimientos universales" que forman parte de un conjunto de medios con los cuales se pueden establecer los regímenes liberales y democráticos, o los regímenes socialistas y democráticos, bajo las reglas genéricas de la noción democrática.³⁵ En este caso, la aplicación únicamente de una democracia formal -sustento del estado burgués- ha favorecido a una minoría detentadora del poder, y por lo tanto, no es un gobierno para el pueblo, aún siendo un gobierno del pueblo, como en el caso de las dictaduras.

La democracia real tiene como finalidad la igualdad no solamente jurídica sino social y económica: "El único punto en que los unos y los otros podrían convenir en una democracia perfecta -hasta ahora en ningún lugar realizada, y por lo tanto, utópica- debería ser al mismo tiempo formal y sustancial."³⁶

³⁴ Ibidem. p.506

³⁵ Ibidem. pp. 504 - 506

³⁶ Ibidem. p.507

Queda entendido entonces que la democracia, en su interpretación general, es la participación directa del pueblo (la mayoría) para elegir el gobierno y normar sus actividades, bajo el principio de la soberanía popular e igualdad - en todos los ámbitos- de los ciudadanos.

Ninguno de los regímenes democráticos que existen (democracia real) ha logrado que el pueblo participe en el gobierno, tampoco ha propiciado los mecanismos de gobierno que lleven a repartir la riqueza; antes al contrario, en los países "democráticos" el desarrollo capitalista ha propiciado su concentración...³⁷

Por lo tanto, la noción de democracia de los antiguos queda como un prototipo de gobierno que no se efectuó y que difícilmente podría proponerse como forma de gobierno en las sociedades actuales. A cambio de esto, mediante el largo proceso histórico con el cual se ha ido transformando este precepto, se ha establecido la llamada "democracia política liberal", convirtiéndose en el modelo legitimizador de los gobiernos contemporáneos. Para entender la democracia de los regímenes actuales, es necesario observar que la noción de democracia política se generó en los países occidentales, mediante un largo proceso de consolidación del Estado nacional y de las instituciones políticas. Después de la Segunda Guerra Mundial, la democracia liberal, se extendió hacia los estados nacionales de otros continentes.

En el nivel de la política, la instauración de la "racionalidad occidental" conduce a la democracia; en el nivel ideológico corresponde a una cultura laica y plural; en el nivel del conocimiento privilegia la ciencia; en el terreno económico es capitalista. Ha sido también una forma de irrupción del Occidente sobre otras culturas. La cultura política democrática, originaria de un cierto tipo de países, se ha extendido por influencia, a veces colonial, a veces como forma de dominación económica y política.³⁸

En la actualidad el término de democracia más reconocido, es el que se refiere a la democracia liberal, que -según, Joserh Shumpeter- comprende los procedimientos mínimos para constituir la y puede ser definida como un acuerdo institucional para la toma de decisiones políticas, en el cual los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto.³⁹

³⁷ Silvia Gómez Tagle; La frágil democracia mexicana, Ed., García y Valdés, México, 1993, p.12

³⁸ Ibidem, p. 10

³⁹ Cfr., Joseph Schumpeter; Capitalismo, Socialismo y Democracia, Ed. Orbis, México 1983.

4. DEMOCRACIA Y PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO

En el caso de México, es difícil establecer la existencia de democracia o la ausencia de ésta, ya que se trata de una sociedad con complejidades y desigualdades históricas que hacen más difícil dar una caracterización en conjunto del régimen político mexicano. Por lo que trataré de ubicar la noción democrática, en un principio, a partir de la consolidación del régimen posrevolucionario y de su institucionalización, y posteriormente, conforme a la evolución histórica -ajustes y reajustes- del régimen político mexicano para entender la inclusión de un proceso democratizador, que a la fecha, se ha convertido en un reclamo de la sociedad en su conjunto. Aunque es necesario también reconocer que las vertientes políticas de nuestro sistema de gobierno son más profundas ya que parten de un largo proceso histórico del país, como son la independencia, o las diferentes dictaduras y movimientos políticos anteriores a la Revolución. En este caso, como no es la pretensión hacer un estudio de la democracia en México, delimito solamente un marco histórico que me permita desarrollar en términos generales la comprensión de la democracia y el origen de un proceso democratizador en México, y en forma particular, la construcción de un proceso de democratización para el Distrito Federal.

El punto de partida se ubica en los años posteriores a la Revolución Mexicana (1920 - 1928). Durante ese periodo se dio un proceso de cambio, de la etapa caudillista hacia la institucionalización de la Revolución, creando las instancias necesarias para institucionalizar las relaciones entre los diferentes sectores sociales y el nuevo Estado posrevolucionario. Dicho periodo finalizó con el asesinato de Alvaro Obregón, en julio de 1928, y de inmediato en 1929, el Presidente Plutarco Elías Calles convocó a las fuerzas políticas del país para lograr un acuerdo político de estabilidad. De ahí surgió el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que sería el aglutinador de los sectores de militares, empresarios, obreros y campesinos.

El PNR se sustentó en un acuerdo corporativo y se erigió como principal eje de articulación, dando paso a la práctica del presidencialismo. La institucionalización de las fuerzas políticas del país permitió una relativa estabilidad en la que se apoyaron los gobiernos posrevolucionarios para seguir un modelo de desarrollo que suponía la participación activa del Estado en la economía y en la promoción y protección de los principales agentes económicos.

El partido "heredero de la Revolución" se convirtió por lo tanto en el partido de Estado, limitando el ejercicio libre del sufragio y de la competencia electoral. A partir de estas características se puede observar que: "... dentro de los elementos específicos que resultaron del proceso de consolidación del régimen revolucionario y que marcan los límites entre la inclusión política y la persistencia en el poder del mismo partido político, cabe mencionar los siguientes: 1) el partido, 2) el presidencialismo, 3) las elecciones no competitivas, 4) el centralismo, 5) el control de las libertades públicas."⁴⁰

Con dichos elementos y de acuerdo a la clasificación de los sistemas políticos, en función del número y las características de sus partidos - elaborada por autores como Blondel, Sartori y Huntington-, vemos que el sistema político mexicano puede ser clasificado dentro de los sistemas con un partido predominante y varios partidos menores. Para mayor especificidad se puede recurrir también a la clasificación de tipos de democracia que hace Gabriel Almond, basada en el grado de autonomía de los "subsistemas" (partidos, sindicatos, grupos de presión en general) de acuerdo al nivel de las estructuras de la sociedad, con la cual establece que México tiene una baja autonomía de los subsistemas.

En otra versión, el subsistema de partidos en México, que ha sido descrita por Giovanni Sartori, se refiere al prototipo de sistema de partido hegemónico-pragmático. Es decir, "...el partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda..."⁴¹

La existencia de un partido hegemónico que ocupe el poder por un largo periodo -como es el caso del PRI- también implica que éste puede crear las condiciones necesarias para preservarse y reproducirse, dejando en total desventaja competitiva a los demás partidos. En este sentido, el partido de Estado (PRI) tiene las ventajas para ganar elecciones a nivel nacional, y aunque se reconozcan los triunfos locales de la oposición, tal situación no permite una competencia político-electoral real, resultando ser un ejercicio electoral que aunque pretende ser democrático no reúne las condiciones fundamentales para la alternancia en el poder, ya que los partidos opositores al partido del gobierno siempre están en desventaja legal y económica: "En un

⁴⁰ Castro, citado por Jean Francois Prud'homme: "Elecciones, partidos y democracia", en Víctor M. Durand (coord.), La construcción de la democracia en México, Siglo XXI, México, 1994, p.30

⁴¹ Giovanni Sartori, citado por Jean Francois Prud'homme: "Elecciones ... op. cit. p.37

sistema de partidos de Estado las elecciones realmente importantes (como son las del ejecutivo federal en el caso de México) no son competitivas, en cambio sí pueden serlo las elecciones de menor alcance.”⁴²

Al inicio de este apartado se hace mención de la existencia o ausencia de democracia en el régimen político mexicano constituido después de la Revolución. Por lo tanto, en términos de la noción de democracia, vista como la participación del pueblo en la elección de su gobierno y en las decisiones que norman la actividad de éste, en donde todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y existen los mecanismos para el ejercicio libre de éstos, como es por ejemplo la actividad partidista y la competencia electoral en condiciones equitativas. Se puede decir que en México la democracia está limitada al estilo de gobernar del régimen mexicano que fundó su legitimidad sobre un consenso social que partió de la integración de diferentes sectores populares y empresariales, subordinados al partido oficial y al poder del Ejecutivo. Además, se ha sustentado en un sistema electoral que ha limitado el ejercicio libre del sufragio y la competencia electoral, el cual nunca ha cumplido con los requisitos de una democracia política, puesto que ha funcionado como un sistema de partido de Estado, basado también en una estabilidad relativa⁴³ que le ha permitido ejercer el control de las diferentes fuerzas sociales, dejado fuera las posibilidades para establecer una democracia social y política real (sustancial).

Ante esto, el régimen político mexicano puede ser identificado como un “régimen presidencialista”, basado en un “sistema de partido hegemónico”. Y en términos de la noción democrática, este tipo de régimen político que se impone con cierto grado de legitimidad y mantiene una hegemonía por largos periodos, puede ser entendido bajo los términos de lo que N. Bobbio llama, una “democracia formal”.

Respecto al proceso de democratización, éste consiste, “...en un cumplimiento cada vez más pleno del principio límite de la soberanía popular,”⁴⁴ visto como un proceso de ascenso de la participación popular en las decisiones políticas para gobernar y un camino para establecer la democracia como forma de

⁴² Gómez Tagle, op. cit. p. 15

⁴³ La estabilidad relativa se ha sustentado en la cooptación, represión o desaparición de las corrientes opositoras y de los diferentes movimientos sociales que han surgido para incidir en la apertura de espacios de participación democrática. Por ejemplo la represión al movimiento henriquista en los años cincuenta, la represión a los movimientos ferrocarrilero, magisterial, médico y estudiantil de los años sesenta y setenta, sesenta.

⁴⁴ Norberto Bobbio y N. Mautteucci; Diccionario de ... op. cit., p.500

gobierno o mejorarla en términos cualitativos. Se observa que en México dicho proceso ha seguido históricamente un curso irregular, sin un proyecto democrático integral por parte del Estado, ligado casi siempre a una necesidad de fortalecer la legitimidad del gobierno o para restablecer el control sobre diversos sectores de la sociedad. En este sentido se ve cómo, en los momentos más álgidos de inconformidad social, el Estado ha propuesto la apertura de espacios de participación política. Tal fue el caso de la llamada “apertura democrática”, después del movimiento estudiantil-popular de 1968. Posteriormente, la reforma político-electoral efectuada en el sexenio de José López Portillo, y las subsecuentes reformas políticas que se han dado en los últimos tres sexenios, “concedidas” precisamente después de momentos de crisis sociales, económicas, políticas o electorales.

El proceso de democratización para el país se inició después de que la estabilidad (relativa) del régimen de gobierno se vio fracturada con el movimiento del 68, precisamente cuando el gobierno de Díaz Ordaz tomó la opción del autoritarismo y la represión, coincidiendo con el agotamiento del modelo de crecimiento económico y con el deterioro de los mecanismos de control del Estado y su partido. Por lo tanto, es a partir del periodo aperturista de 1970 y después de la reforma política de 1977, cuando se empiezan a ampliar los espacios para la participación política (sobre todo en el ámbito electoral) de diversos sectores y partidos de oposición, aunque en forma restringida y bajo el control gubernamental, dando inicio a un proceso de democratización.

La inserción de una política democratizadora a la que se vio forzado el régimen político fue producto, por un lado, del reclamo democrático de diversos sectores sociales en lucha por configurar una sociedad más justa y democrática, por el otro, como parte de una estrategia de reajuste político y económico que exigía una readecuación del sistema político en México, y no por una voluntad democratizadora por parte del Estado.

En cuanto al proceso de democratización para el Distrito Federal, éste se originó también en los años setenta, aunque en forma aún más limitada. La apertura de espacios para la participación social y política de los capitalinos quedó restringida durante un largo periodo sólo a los órganos de participación vecinal, bajo el control administrativo del Departamento del Distrito Federal y el control político de la regencia.

La falta de democracia en el Distrito Federal es un problema muy antiguo, ya que los capitalinos hemos carecido siempre de la posibilidad para elegir un gobierno propio, mediante el sufragio universal, significando con ello la supresión de uno de los derechos políticos más elementales dentro de la concepción de democracia, aun en términos de una democracia formal. Y esto se dio desde que la ciudad de México fue designada como el Distrito Federal, en 1824, estableciendo que el gobierno de su territorio quedaba a cargo del Poder Ejecutivo. A partir de ahí, el gobierno de muchos se redujo al gobierno de uno solo, al gobierno del Presidente, razón por la que DF ha padecido más el carácter antidemocrático y centralizado del régimen político.

Desde entonces y hasta la Reforma Política de 1996, con la cual se pudo elegir en 1997 al Jefe de Gobierno de la Ciudad, por medio del sufragio universal, los capitalinos hemos sido vistos -como en el caso de los partidos políticos- como ciudadanos de segunda. Pero aun con todas las restricciones jurídicas y políticas, la ciudad de México ha sido escenario de innumerables movimientos sociales y políticos en busca de mayores libertades democráticas que han configurado un proceso de democratización para el Distrito Federal.

FALTA PAGINA

No. 35

OR

CAPÍTULO I

CONFORMACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (1824-1970)

1.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

La ciudad de México ha sido a través de su historia el principal centro político, económico, social, religioso y cultural del país. Situada en el centro del país, como el corazón de un cuerpo en evolución, ha reflejado los deseos, necesidades y ambiciones de todos sus pobladores.

Desde antes de la llegada de los aztecas, el valle donde se sitúa la ciudad de México ocupaba ya un lugar central, formado por poblados ribereños, que hacían de éste un centro de interacción para los pobladores. Con la llegada de los aztecas o mexicas, que se remonta hacia 1324, se habría de desarrollar uno de los asentamientos más importantes de su época al fundarse la ciudad de México-Tenochtitlán, construida sobre los islotes centrales del Lago de Meztliapan, como se le llamaba entonces al Lago de Texcoco. Desde entonces, ésta marcó su importancia como un centro político de gran movimiento comercial y cultural.

La ciudad de México-Tenochtitlán se estructuró bajo una organización urbana cuyo núcleo era el centro ceremonial donde se situaban el mercado, las Casa Reales y la serie de templos dentro de los cuales destacaba el Templo Mayor. Del centro partían hacia los cuatro puntos cardinales las principales calzadas que delimitaban los cuatro "huey calpulli" o cuarteles, en los que se distribuía la población y a su vez, estos sectores se dividían en "calpullis" o barrios, formados por agrupaciones de parcelas a manera de manzanas. El paisaje urbano estaba formado por casas de dos plantas, con patios centrales adornados por pórticos y fuentes.

El poblado se distribuyó en cuatro sectores, manifiesta el maestro Miguel León Portilla, a la manera de los cuadrantes cósmicos representados en los códices, y estos cuatro barrios originales, más tarde llamados de San Sebastián de Santa María la Redonda, de San Pablo y de San Juan, fueron el germen de la ciudad.

En el interior, las comunicaciones se efectuaban a través de canales y calles. Con admirable sentido urbanístico, tomando en cuenta los consejos de Netzahualcōyotl, se

trazaron y construyeron los grandes ejes viales para salir a tierra firme, los que, a pesar de los cambios, han mantenido hasta el presente su trazo original...⁴⁵

Pero el desarrollo de esta imponente ciudad que lograron construir los aztecas y la acción dominadora que ejercieron sobre millones de habitantes, desde el Pacífico hasta el Golfo y desde la región central de México hasta apartadas regiones hacia Guatemala, se vieron abruptamente interrumpidos con la llegada de los conquistadores españoles en 1521. "A la llegada de los españoles se estima que Tenochtitlán tenía 300 mil habitantes y que el esplendor de esta ciudad rodeada de agua fue la majestuosa visión que, desde la cima de Cerro de la Estrella, cautivó a Cortés."⁴⁶

Con la Conquista española se dio origen a una nueva ciudad de México, basada en formas de organización social, política y urbanística totalmente diferentes. La construcción de la nueva ciudad española se hizo precisamente sobre las ruinas de Tenochtitlán, bajo una concepción político-militar de conquista y dominio para poder explotar el vasto y rico territorio apenas descubierto. Mostrando así el poder del conquistador exactamente sobre el centro político del territorio dominado: "... instalada sobre la destrucción de un imperio, la ciudad de México encontró en ese hecho un -hacerse entre ruinas-."⁴⁷

Al tomar la Ciudad, los españoles destruyeron las viviendas de adobe, dejando algunos palacios y las ruinas del Teocalli. Sin embargo, el nuevo poblamiento conservó el plan general anterior y algunos de sus servicios como los canales de desagüe subterráneos.

Para la nueva España la ciudad de México fue la cabeza del virreinato y fungió como centro militar, político, administrativo y religioso. Por lo que en 1521 se instaló en Coyoacán el primer Ayuntamiento del Valle de México - entre 1521 y 1524 los españoles introdujeron el sistema municipal castellano-pero, más tarde, en 1524 el Ayuntamiento se traslada y se establece en la ciudad de México. Éste estaba integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes ordinarios, ocho ediles, un escribano y un mayordomo. Hasta 1528 la estructura del ayuntamiento fue modificada en cuanto al número de miembros, funciones y atribuciones. Y dada la incipiente organización de la

⁴⁵ Leonides Guadarrama: El desarrollo urbano de la ciudad de México. Reunión Nacional sobre Asentamientos Urbanos. Secretaría de la Presidencia, México, 1976, p.57

⁴⁶ Jorge Gamboa de Buen: Ciudad de México, una visión, F.C.E., 1994, p. 22

⁴⁷ Carlos Monsivais: La ciudad: de monumento histórico a laberinto social, antología, Casa y Ciudad, p. 6

colonia, el Ayuntamiento de la Ciudad se arrogó facultades legislativas y de gobierno en todo el país.

Debido a la importancia que había adquirido la ciudad de México, en 1535 se nombra un virrey para la nueva España, que era el encargado del gobierno político, civil y económico de la ciudad de México. Éste también intervenía en la ejecución de obras de beneficio para la capital: "A finales del siglo XVII la ciudad de México ya había adquirido notoria importancia no sólo como cabeza de la Nueva España, sino también porque su población alcanzaba los 100 000 habitantes."⁴⁸

El virrey era quien asignaba los puestos de funcionarios y autoridades locales. Y para garantizar el cumplimiento de bandos, vigilancia, limpieza y operación de otros servicios, en 1776 éste autorizó que el ayuntamiento otorgara puestos de vigilancia en la junta de policía, a cinco vecinos de la Ciudad, cuya honestidad y buenas costumbres fueran comprobadas, nombrándoles regidores de policía. En este sentido se observa interesante la condición política de establecer las primeras formas de cooperación vecinal para contrarrestar la inconformidad de los habitantes por el abuso de poder de las autoridades locales. Se estableció en 1780, a partir de la división de la Ciudad en cuarteles, la autorización de que entre los vecinos se nombraran ayudantes de manzana y vigilantes de sector inmediato para apoyar la función de vigilancia, cuidar el orden, aseo, etc. de los alcaldes de cuartel y de barrio.

Llegado a México el virrey D. Martín de Mayorga, por decreto de 22 de Enero de 1780 comisionó al oidor D. Baltasar Ladron de Guevara para que procediese á formar la división de la ciudad en cuarteles, y el reglamento para establecer alcaldes de barrio á semejanza de los de Madrid, y que allá habían producido tan benéficos resultados.⁴⁹

El puesto de Alcalde de Barrio se creó para vigilar y levantar registro de vagos y ladrones. Los alcaldes dependían del Diputado de Policía del Ayuntamiento, quien, junto con el Corregidor, formaban la Junta de Policía. Posteriormente, ante el abuso de poder de los alcaldes debido a los privilegios que les otorgaba el virrey, en 1789 la corona dicta una ordenanza real para introducir la figura de Intendente Corregidor de la Ciudad de México, Presidente del Ayuntamiento de la Ciudad y alcaldes. Estos cargos

⁴⁸ Gamboa de Buen: Ciudad de ... op. cit., p. 28

⁴⁹ Rabiela Hira de Gortari y Regina Hernández Franyuti, (comp): Memorias y Encuentros: La Ciudad de México y el Distrito Federal (1924-1928), DDF-Instituto de Investigación Dr. José Ma. Luis Mora, vol. I, 1988, p. 91

daban facultades en materia de policía, hacienda y guerra. También se determinó que en los pueblos, los representantes de los municipios se denominarían regidores en vez de ayudantes. Los puestos de funcionarios se designaban a perpetuidad a nombre del rey por algún servicio prestado. En casos en que existía elección, no se permitía la reelección pero sí la renuncia y venta del puesto.

Por su parte, los indígenas y la naciente clase criolla no ocupaban cargos de representación en la Ciudad, y no fue sino hasta finales del siglo XVIII que los criollos tomaron el control del ayuntamiento. La ciudad de México hasta antes de la Independencia, estuvo regida por una organización colonial del ayuntamiento, en la que coexistieron los municipios indígenas y españoles.

Cuando se reconstruyó la Ciudad, sobre las ruinas de Tenochtitlán, Hernán Cortés fijó una zona para que dentro de ella vivieran los españoles, llamándole a los límites de esta zona la Traza.⁵⁰ Ésta fue normada posteriormente por la Cédula Real de Felipe II, "...disponiendo la determinación de la Traza urbana y la ubicación de las plazas, así como la localización de los edificios; iglesias, ayuntamiento y mercado."⁵¹

Dentro de la traza española se encontraban soberbios edificios de grandes zaguanes, enormes patios y largos corredores, el lujo era común y las casas aristocráticas ostentaban toda la opulencia de la época. En cambio, fuera de la traza, en los barrios y en los suburbios, se encontraban hacinadas las habitaciones de los indios, chozas miserables e insalubres y algunas ubicadas en tierras pantanosas.

La expulsión de los indios fuera de la traza de la Ciudad, por orden de la Corona y la falta de apoyo económico para la construcción de sus calles y dotación de servicios públicos, sumado a las diferencias sociales entre indios, mestizos, criollos y blancos, además del llamado sistema de castas, que prohibía la mezcla entre clases, suscitó el descontento entre los indios, criollos y mestizos de la Nueva España. El descontento, principalmente en los criollos, se fue concentrando debido a que la mayoría de los puestos importantes en el gobierno, la iglesia y el ejército se les daban a españoles peninsulares, por lo que los criollos tenían mucho menos oportunidades para

⁵⁰ Cfr.. "Algunas noticias sobre las colonias de esta capital" . en Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. México, 1937. pp. 5-10

⁵¹ Gamboa de Buen; Ciudad de ... op. cit., p. 23

participar en el gobierno, gestándose con ello las condiciones para iniciar el movimiento independentista.

Otro aspecto que incrementó las ideas liberadoras de los criollos se debió a que en la ciudad de México, al ser la ciudad principal de la Nueva España, se concentró una gran población europea que daba a conocer los movimientos independentistas de otras tierras, influyendo en forma determinante a los grupos de criollos liberales de la Nueva España. Los movimientos libertadores de otros países, como el de las colonias inglesas en Norteamérica, motivaron a las demás colonias americanas para seguir el camino hacia su independencia. También, con el estallamiento de la Revolución Francesa y al ver convertir a Francia en una república, proclamando los principios de libertad e igualdad para todos los seres humanos, los criollos y los mestizos vieron aún más fortalecidos sus afanes de independencia.

En el movimiento de independencia el ayuntamiento de la ciudad de México tuvo una función muy importante, ya que bajo la estructura organizativa de éste, el partido criollo adoptó el papel de líder. Situación que reclamaron después los españoles por haber sido usado para conspirar en su contra.

Después de la Independencia se reconoció como algo natural que la Ciudad, dentro de la provincia de México, fuera la capital del país. En cuanto al ayuntamiento de México, mantuvo su división existente hasta antes de 1810, es decir en 32 cuarteles. Sin embargo, aún después de la Independencia seguían vigentes las leyes que para el gobierno de las provincias del virreinato había dictado la monarquía, aunque posteriormente se derogaron.

Respecto a los derechos políticos y ciudadanos, "...eran reconocidos en consonancia con la riqueza o propiedad, dado que se sostenía que los tenedores de ellas serían el único baluarte contra la anarquía".⁵² Sólo hasta la Constitución de Cádiz, que tuvo vigencia en el país de 1812 a 1814 y en 1820, fue que la monarquía española trató de instaurar el sistema de elección popular directa, la no reelección inmediata de funcionarios, su renovación anual, que el número de regidores tuviera proporción con el de habitantes, y la declaración de que el desempeño de los cargos consejiles eran obligación ciudadana.

⁵² Ma. del Pilar Rodríguez Lizárraga y Benjamín R. Sta. María Méndez; Cuadernos de la Reforma Política de la Cd. de México: El gobierno de la ciudad de México. DDF. 1992. p. 13

Y para controlar la función del ayuntamiento, que había dado fuerza al partido criollo, se establece la creación de la figura de Jefe Político, el cual intermedia las relaciones entre el ayuntamiento y el virrey. El Jefe Político tendría el ejercicio de la autoridad económica, la facultad de nombrar representantes a la Diputación Provincial, y la de inspeccionar a alcaldes, regidores y síndicos.

Entonces, el sistema de gobierno de la provincia de México, quedaba compuesto por el Jefe Político, funcionario ejecutivo de la jurisdicción, y la diputación provincial, conformada por siete diputados. El ayuntamiento se integró por alcaldes, regidores y un síndico, presidido por el Jefe Político y en su defecto por el alcalde. Dentro de la estructura del ayuntamiento se crearon las figuras de los prefectos, subprefectos y guardiarrios, los dos primeros encargados de evitar la delincuencia, y el tercero de la vigilancia de ríos y acequias.

Posteriormente, con la entrada del Ejército Trigarante a la capital, el 27 de septiembre de 1821 y ante las negociaciones hechas con el virrey, a través de los Tratados de Córdoba en la ciudad de México, se dio por consumado el movimiento de independencia. Se formuló el Acta de Independencia del Imperio Mexicano y se crea una Regencia para el ejercicio del gobierno. Los Tratados de Córdoba establecían que la capital del imperio sería la ciudad de México; se mantuvo la división territorial existente hasta 1820, es decir en 32 cuarteles y se dispuso que quedara en vigor la Constitución de Cádiz de 1812 en materia de justicia para el país.

De acuerdo con el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, y en cumplimiento de los mismos, el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, expedido en Apatzingan el 23 de octubre de 1814, conservó el estado de cosas imperantes en lo relativo al régimen municipal. Estos documentos fueron muy importantes para determinar el gobierno de la ciudad de México, al dejar los ayuntamientos en manos de los jefes políticos.

Consumada entonces la Independencia, el 24 de febrero de 1822, se instaló y juraron los diputados del Primer Congreso Mexicano Constituyente. Y el 26 de febrero del mismo año, se confirmó por decreto, con carácter interino, a todas las autoridades civiles y militares, obligándolas a jurar sujeción a las bases constitucionales.

1. 2 LA CREACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL (1824): LA CIUDAD DE MÉXICO COMO SEDE DE LOS PODERES FEDERALES

Después de la independencia, la Ciudad no registró crecimiento o cambio alguno, conservó la traza española y los conventos e iglesias siguieron siendo los edificios más relevantes: "El triunfo liberal provocó la conversión de los edificios religiosos en bibliotecas, colegios, hospitales y vecindades."⁵³

Poco tiempo después, el país viviría un nuevo conflicto político con el gobierno imperial de Iturbide, quien al hacer desaparecer las diputaciones provinciales -previstas en la Constitución de Cádiz y en los documentos constitucionales emitidos durante la Guerra de Independencia- provocó que éstas manifestaran su desacuerdo con el gobierno central y exigieran su autonomía.

En cada provincia había una diputación llamada provincial -declaraba en su artículo 325 la Carta de Cádiz, vigente entre nosotros durante dos lapsos anteriores-, para promover su prosperidad; y el imperio había borrado absolutamente este ordenamiento. De aquí el clamor de las provincias exigiendo esa cierta autonomía de la que ya disfrutaban, y de la que ahora se veían privadas.⁵⁴

La provincia de Guadalajara -llamada Nueva Galicia- proclamó su autonomía respecto a su régimen interior, el 16 de junio de 1823. Consecuentemente, otras provincias como Oaxaca, Yucatán, Zacatecas y Querétaro la secundaron de inmediato en la autodeclaración, asumiendo un gobierno local independiente del de México. En poco más de un mes, México quedó dividido en provincias en casi todas las principales circunscripciones territoriales. Este intento de autonomía de las provincias mexicanas y su erección en Estados llevó a la adopción de un sistema federal para el país.⁵⁵

Con la constitución promulgada en noviembre de 1824, se estableció que el gobierno de la República era representativo, popular y federal; que el sistema legislativo era bicameral, y que las partes integrantes de la federación eran los estados y territorios. Asimismo quedó estipulado en la Carta Magna, en su artículo 50, fracciones XXVIII y XXIX, que el Congreso General tenía la

⁵³ Gamboa de Buen; Ciudad de ... op. cit., p.34

⁵⁴ Jorge Sayeg Helú; La creación del Distrito Federal, D.D.F., 1991, p. 21

⁵⁵ En un intento por contener la desmembración, disipando la desconfianza de las provincias acerca de sus intenciones, el Congreso de México emitió, el 12 de junio, lo que se conoce como "voto de Congreso", en virtud del cual aquel cuerpo legislativo, por no ser ya constituyente sino sólo convocante, se declaraba por el sistema federal. Cfr. Tena Ramírez Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1991, Porrúa, 1991, p. 147

facultad para elegir un lugar que sirviera de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado, señalando que se nombraría un gobernador para la administración del distrito. De igual forma, en su fracción XXIX, lo faculta para variar el lugar de residencia cuando lo juzgara necesario.

Asímismo, el 18 de noviembre de 1824, el Congreso General expidió el decreto que designó a la ciudad de México como sede de los supremos poderes de la Federación, dando paso a la creación del Distrito Federal: "El decreto, que calzado ya por la firma del primer Presidente Constitucional de México: Miguel Félix Fernández, mejor conocido como Guadalupe Victoria, fue promulgado hasta el día 20 del mismo año."⁵⁶

Habiéndose constituido el Distrito Federal, éste quedó estructurado por un poder legislativo a cargo del Congreso General en tanto que el poder ejecutivo quedó bajo la responsabilidad del gobierno general, que a su vez designaría un gobernador con el carácter de interino, quien ocuparía el lugar de Jefe Político. Y aunque la misma Constitución de 1824 enunciaba que el sistema legislativo era bicameral, ésta no autorizaba la elección de senadores ni diputados para el Distrito Federal.⁵⁷ Desde ese momento fue que se determinó que la autoridad político-administrativa del Distrito Federal sería designada por el Ejecutivo Federal y el Congreso General se haría cargo de legislar en todo lo relativo a dicha entidad.

Como se puede observar, es aquí donde quedó cancelada la posibilidad de elegir autoridades ejecutivas y legislativas para el Distrito Federal, a través del voto directo, suprimiendo así los derechos políticos de los habitantes de la capital, debido al "carácter especial o sui generis" con el que se establecía el Distrito Federal. Y no sería sino hasta después de 1826 que los ciudadanos del DF tendrían derecho a representantes -nombrados por el Gobernador- en la Cámara de Diputados, ya que en 1827 el Gobierno y el Congreso del Estado de México trasladaron su recinto a la ciudad de Texcoco. En ese mismo año también se creó la figura de la policía civil, consejo y honorífica, formada por los jefes de familia de las manzanas en que se dividían los cuarteles menores que apoyaban a los alcaldes auxiliares y ayudantes de cuartel.

⁵⁶ Sayeg Helú; La creación ... op. cit., p. 38

⁵⁷ La razón principal para esta prohibición temporal fue que el Estado de México aún no trasladaba su Congreso Local fuera del área del Distrito Federal.

Pero, antes de que la ciudad de México fuera seleccionada como capital de la República, se dio un intenso debate en el Congreso, respecto a las características que debería cubrir dicha entidad. Por su parte, la Comisión Especial, encargada de designar el lugar donde debían residir los poderes de la Federación, había aceptado la propuesta que, a nombre del Congreso de Querétaro, había hecho uno de los miembros del mismo para que se eligiese esta Ciudad como la capital. Contra dicha propuesta, uno de los grandes defensores de la ciudad de México fue el diputado Servando Teresa de Mier, quien con sus bastos argumentos y sobrada elocuencia, dejó convencido al congreso para que se eligiera la ciudad de México como capital de la República, en lugar de la ciudad de Querétaro.

El diputado Servando Teresa de Mier inició su discurso aclarando que: "...yo no soy mexicano ni he pasado en México sino una corta parte de mi vida, y si Dios fuere servidor de alargármela, no está lejos de mis ideas ir á esperar su término en mi patria de Monterrey."⁵⁸ Prosiguiendo así en la exposición de una de las más amplias argumentaciones respecto a la belleza de la Ciudad, la situación militar, como centro político, su riqueza, cultura, y hasta como centro de esparcimiento.

Dentro de los argumentos más interesantes que el diputado Servando Teresa de Mier hizo, cabe destacar los siguientes:

En resumen, Señor, la verdad sobre este punto es, que México está en el centro de la población de Anáhuac; y ese centro político, y no el geográfico, es el que se debe buscar para la residencia del gobierno, que nada tiene que hacer en los desiertos. El entendimiento que rige al hombre, no lo puso Dios en el vientre ni en la cintura, sino en la cabeza... ¿Y porqué no he de hacer yo méritos también de la situación de México, que no tiene Querétaro? No hay ciudad más conquistable que ésta, ni más defendible que aquella. Por eso la hizo renacer de sus cenizas Hernán Cortés, y por eso se sostuvieron en ella los virreyes... En ella no sólo estarán seguros los Supremos Poderes contra una agresión exterior, sino que podrán mejor desde el trono los aztecas, lanzar los rayos de autoridad contra la anarquía y el desorden...⁵⁹

En cuanto a la situación económica de la ciudad de México, un punto muy discutido por el Congreso y la Comisión Especial, el diputado Teresa de Mier empleaba razonamientos tales como:

⁵⁸ Hira de Gortari; Memorias y ... op. cit., p. 106

⁵⁹ Sayeg Helú; La cración ... op. cit., pp. 44-45

Y que diré de los recursos pecunarios, donde ominosa o no ominosamente, que eso no viene al caso, existen los grandes capitales y la mayor parte de los propietarios ricos de la Nación, cuyos caudales vienen a aumentar la opulencia de la metrópoli... En México los empleados y los diputados mismos, si no se les paga, hallan siquiera quien les preste dinero; en Querétaro morirían de hambre con sus familias y dichosos se hartaban de camotes, pingüicas y garambuyos.⁶⁰

Por demás convincente fue la intervención de Teresa de Mier, sobre las conveniencias de hacer de la ciudad de México el asiento de los poderes federales. De ahí la aceptación de dicha propuesta.

Al establecerse la residencia del Distrito Federal en la ciudad de México, se tomó una parte de lo que hasta entonces perteneció al Estado de México, y precisamente -señala Jorge Sayeg Helú-, "...éste es el argumento fundamental que se ha esgrimido para llegar a considerar que desde sus inicios se violaba la Constitución del 4 de octubre de 1824, que en su artículo 5o. establecía a dicha entidad como parte integrante de la Federación mexicana". En este sentido -considera el autor-, se ha estimado que era a la propia legislatura del Estado de México a quien le hubiera correspondido decretar la cesión territorial. Tal situación es la que determinó la naturaleza -sui generis- del Distrito Federal bajo la aparición del federalismo en México: "...surgido de un Estado unitario que se transformó en Federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la conducción estatal. Dando lugar a la aparición de los estados -miembros."⁶¹

Haciendo un paréntesis en la historia política del Distrito Federal, considero necesario precisar que el concepto del sistema federal como forma de gobierno y sus componentes, debe ubicarse dentro del contexto histórico de fines del siglo XVIII y principios del XIX, como una reacción de las corrientes independentistas americanas contra el centralismo monárquico europeo.

Un Estado Federal -enseña, consecuentemente, Burgoa- "es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos"; y ello nos permite concluir que no se trata sino de un organismo compuesto, pues, por Estados particulares, autónomos, con Constituciones propias, pero sujetos a una Constitución superior que da la pauta para

⁶⁰ Ibidem, p. 46

⁶¹ Ibidem, p. 24

organizar a la Federación y a los propios Estados miembros, mediante sistemas de competencias.⁶²

De esta definición nace lo que se llama el Pacto Federal, y bajo esta conceptualización, se ha considerado que el primer sistema federal implantado fue el norteamericano, a finales del siglo XVIII, después de la independencia de sus trece colonias y ante la falta de un grupo de poder lo suficientemente fuerte como para imponer su hegemonía sobre los demás.

En México, el sistema federal fue el resultado de la imposición de una fuerza hegemónica sobre las fuerzas locales dispersas que consolidó un Estado Nacional, aunque ello no implicó la apertura a la participación política de las mayorías. Asimismo, la decisión de crear un Distrito Federal fue competencia del grupo criollo que capitalizó la consumación de la Independencia y que, bajo la influencia de la Constitución Norteamericana, delineó un sistema político similar al del país vecino.

La adopción de un sistema federal, como forma de estructurar una nación, implicó desde luego la existencia de un Distrito Federal que es característica exclusiva del Estado moderno occidental: "...donde no existe un Estado federal, no ha sido necesario crear un DF. Este fue el caso, por ejemplo, de los países latinoamericanos que han adoptado un sistema unitario -a veces mal denominado centralista. La misma historia de México independiente ha mostrado que el DF como tal desapareció en las épocas en que rigió una constitución de corte unitario."⁶³

Es entonces que a partir de su creación, el Distrito Federal adquiere un carácter -especial- como una entidad federativa más dentro de la Federación, pero con modalidades jurídico-políticas propias, que lo distingue de los Estados de la República. Se generó así una discusión permanente a lo largo de la historia política de México, ya que dicha situación jurídica para el Distrito Federal no permite a los habitantes de esta entidad compartir los derechos que el resto de la ciudadanía nacional tienen para elegir a sus autoridades y a su Cámara Legislativa.

Siguiendo con el acontecer histórico del país, vemos que la primera República Federal, establecida con la Constitución de 1824, tan sólo habría de durar

⁶² Citado por Jorge Sayeg Helú: La creación ... op. cit., pp. 12-13

⁶³ Casa y Ciudad: La Ciudad: de monumento histórico a laberinto social, antología, 1986, p. 159.

once años, ya que a raíz de los intentos reformistas que Valentín Gómez Farías emprendiera en 1833, los tradicionalistas volverían a dominar la situación, implantando la bases legales centralistas en México. Gómez Farías comienza a dictar una serie de medidas liberales tendientes a restringir la considerable autoridad de la iglesia católica; disposiciones que hicieron perder al clero el monopolio de educación. “Estos decretos reformistas provocaron naturalmente la serie de rebeliones que, encabezadas por la iglesia misma, y al grito de ¡religión y fueros!, hicieron que Santa Anna, a la sazón presidente de México, denociera las leyes que su vicepresidente había decretado...”⁶⁴ Santa Anna se pone al frente de la reacción contra su propio gobierno. Situación que culminó con la promulgación de la Constitución de 1836, dando paso al gobierno centralista.

Con la instauración de un gobierno centralista, a consecuencia, se suprime la existencia de un Distrito Federal. Siendo principalmente durante el gobierno de Santa Anna, en 1835 y en 1857, cuando desapareció el DF para convertirse en Departamento.

En 1835 el territorio nacional se divide en Departamentos; el de México se subdivide en trece distritos. El Distrito de México se subdivide en tres: Ciudad de México, Coyoacán y Tlanepantla. Se señaló a la Ciudad de México como capital y residencia oficial de los poderes de la República. Así el territorio del extinto Distrito Federal pasó íntegro a formar parte del Departamento de México. Y en 1836 se incorporó el territorio de Tlaxcala al Departamento de México.⁶⁵

Pero, ante el avance del centralismo, los liberales, admiradores de las nuevas formas de gobierno y de los principios filosóficos derivados de Locke y Montesquieu, deseosos de reducir el ámbito de autoridad y preminencia del clero en la vida pública del país reinician la lucha a partir de principios republicanos. Por lo cual el centralismo no pudo estabilizarse nunca, debido a los contraataques de los federalistas.

Después de la primera derrota de Santa Anna, en 1843, y mientras se dio vigencia a la Constitución de 1824, el DF pasó a formar parte del Estado de México, de donde había salido. En 1846 resurge el Distrito Federal al ser restablecida la Constitución de 1824. Y en 1848 se vuelve a crear el Distrito

⁶⁴ Sayeg Helú; La cración ... op. cit. p. 60.

⁶⁵ Cfr., Rodríguez Lizárraga y Benjamín R.: Cuadernos de ..., op. cit.

Federal, designándose a la ciudad de México con tal naturaleza, coexistiendo con las municipalidades y las prefecturas.

En 1853, al regresar Santa Anna al poder, se implanta de nuevo el centralismo y se ordena nuevamente que los Estados se transformen en Departamentos. Posteriormente, el 16 de febrero de 1854, por decreto de su gobierno se amplió notablemente el área de lo que llamó Distrito de México.⁶⁶

Finalmente con el triunfo del movimiento revolucionario, proclamado en Ayutla el 10. de marzo en 1854, y al abandonar Santa Anna el poder, Ignacio Comonfort quedó al mando del gobierno en calidad de presidente sustituto, proponiendo reformas moderadas para no romper abiertamente con el conservadurismo y atraer a los moderados. Se promulgó la Constitución de 1857, tratando de actualizar la Constitución de 1824, la cual, siete años después sufriría los embates centralistas por parte de la monarquía extranjera.

Al proclamarse la Constitución de 1857 se reinstala el federalismo y nuevamente se retoma el problema del Distrito Federal: "En el periodo de las dos constituciones liberales del siglo pasado, la de 1824 y 1857, la existencia del Distrito Federal estuvo dependiendo de las luchas políticas de la época entre liberales y centralistas y de sus resultados."⁶⁷

Los conflictos internos suscitados entre liberales y conservadores a causa de la Constitución de 1857, provocó que los liberales trasladaran la sede del poder a Guanajuato y a Veracruz en 1858. Durante el gobierno conservador (1858- 1860), en julio de 1858, se expide un decreto mediante el cual se le volvía a otorgar a la capital el carácter de Distrito de México. Y en abril de 1859 se reordenan los Departamentos: Distrito Federal junto con el de Texcoco, Tlalpan y Tlalnepantla formaron un Departamento del Valle de México, siendo la ciudad de México su capital.

Posteriormente y debido a la intervención francesa en 1863, la sede de los poderes se trasladó a San Luis Potosí, y a Ciudad Juárez en 1865. Al aceptar Maximiliano el poder en 1864, de nuevo se establece el centralismo y se desconoce la Constitución de 1857. Bajo este segundo gobierno imperial, el

⁶⁶ Cfr., Manuel Dublan y José Ma. Lozano: Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia. México, imprenta del Comercio, 1876, pp. 49-51

⁶⁷ Casa y Ciudad: La Ciudad ... op., cit. p. 174

territorio se volvió a dividir en departamentos, los departamentos en distritos y los distritos en municipios. Durante dicha intervención, la Ciudad fue gobernada por un comandante militar, mediante el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, con el cual desaparece la Constitución y el sistema federal.

Después de la retirada de las tropas francesas del país, Juárez entró a la ciudad de México el 15 de julio de 1867, para hacer residir en ella nuevamente los Supremos Poderes de la Nación, iniciando así la nueva etapa republicana. Con la República Federal, de 1867 a 1903, el Distrito Federal adquiere su carácter definitivo, tomando como centro a la ciudad de México.

En 1889, siendo presidente de la República Porfirio Díaz, por decreto expedido el 28 de julio, se estableció la división municipal de la ciudad de México. Y el 14 de diciembre de 1900, el Congreso de la Unión expidió un decreto sobre la autorización para reformar la organización municipal del Distrito y Territorios Federales, con el cual se autoriza al Presidente de la República para reformar la organización política y municipal del DF, caracterizando también a los ayuntamientos, que seguían siendo de elección popular, pero, como simples cuerpos consultivos.

Las reformas porfiristas dieron paso, el 31 de octubre de 1901, a la autorización del Congreso para legislar en todo lo concerniente al DF, perdiéndose así la posibilidad de elegir las autoridades políticas, municipales y judiciales.

En 1903 se expide la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que estipula que el DF se dividiría en 13 municipalidades.⁶⁸ Dichas municipalidades fueron la de México, Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuajimalpa, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Iztapalapa.

De acuerdo a la Ley de Organización Política y Municipal de 1903, para gobernar el Distrito se estableció que el presidente nombrara empleados y prefectos políticos, mismos que acordarían con el Ministerio de Gobernación, y se auxiliaría de tres mandos o Consejos Superiores de Gobierno:

⁶⁸ Cfr. Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, con sus adiciones y reformas. Leyes orgánicas y reglamentarias. Texto vigente de la Constitución. México, Imprenta del Gobierno Federal, 1905, p. 287-299

- 1) El gobernador del Distrito Federal, como primera autoridad política.
- 2) El Presidente del Consejo Superior de Salubridad.
- 3) El Director General de Obras Públicas.

Conforme a dicha estructura y desde esa fecha, el Ayuntamiento de México quedó suprimido de personalidad jurídica, haciéndose cargo el gobierno federal de todos los bienes, derechos, acciones y obligaciones de los municipios del Distrito y de todos los gastos que demanda la administración política y municipal del mismo. Las rentas públicas de carácter municipal quedaron como rentas de la Federación. "Esa misma Ley puede considerarse como el primer intento legislativo para normar política y administrativamente al Distrito Federal..."⁶⁹

Posteriormente, la lucha revolucionaria originó que la sede del poder fuera trasladada a Veracruz en 1914 y a Querétaro en 1917. Desatado ya el movimiento armado, Carranza expidió el 25 de diciembre de 1914, un decreto que instauraba el municipio libre y restablecía el Ayuntamiento de la Ciudad y los del DF, facultando los límites jurisdiccionales y bienes propios e impuestos de rentas de que disfrutaron hasta 1902. Asimismo el ayuntamiento recobró su personalidad jurídica.

En el Congreso Constituyente de 1917, Carranza -contrariamente a su posición en 1914- presenta un proyecto en el que propone la supresión del municipio libre en la ciudad de México, para sustituirlo por un número de comisionados fijados por la ley. Tal propuesta dio origen a un debate en el Congreso, exponiendo dos razones principales para apoyar las reformas: una se refería a la imposibilidad de que el ayuntamiento existiera en la sede de la residencia de los poderes federales, y la otra, tenía que ver con los problemas financieros inherentes al mantenimiento del municipio.

Las razones expuestas parecían ser de corte simplemente administrativo, sin embargo, desde que se reinstaló el Ayuntamiento de la ciudad de México, éste se vio afectado por los problemas políticos del país, ocasionando serios conflictos cuando, por ejemplo, el gobernador del DF y el presidente municipal de la urbe simpatizaban con facciones diferentes.⁷⁰ Otro problema que se vislumbraba era que el municipio podía interponer en un momento

⁶⁹ Rodríguez Lizárraga y Benjamín R.: Cuadernos de ... op. cit. p.54

⁷⁰ Un ejemplo de ello se dió en 1915, ya que el presidente municipal de la ciudad de México apoyaba a los constitucionalistas, mientras que el gobernados del DF Gildardo Magaña estaba ligado a las fuerzas zapatistas.

determinado serios obstáculos al ejercicio del poder ejecutivo. Existía la posibilidad de que el ayuntamiento movilizara a sus fuerzas armadas contra el Presidente de la República, cuestión muy preocupante para la Federación. Ante tal situación, finalmente se decidió que el gobierno del DF dependiera directamente del gobierno federal y que por lo tanto, las fuerzas armadas estuvieran a cargo del gobernador del DF, y no del municipio.

La Constitución Política de 1917, en su Artículo 43, reconoció al Distrito Federal como parte integrante de la Federación y ratificó que: “el DF se compondrá del territorio que actualmente tiene (1,499 kilómetros cuadrados).” Con base en el Artículo 44 de la misma, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigiría en Estado del Valle de México.

Se facultó también al Congreso para cambiar la residencia de poderes de la Federación y para legislar en todo lo relativo al DF; sobre las bases de que su territorio se dividiría en municipalidades, según el Artículo 73 constitucional, contando con un ayuntamiento de elección popular directa y que el gobierno del DF estaría a cargo de un gobernador, dependiente directamente del Presidente de la República, nombrado y removido libremente por él. Asimismo, se estipuló que los ayuntamientos serían de elección popular y renovables por mitad cada año.⁷¹

De tal manera que el Ayuntamiento de la ciudad de México quedó instalado el 1o. de junio de 1917, formado por 25 consejales, y las demás municipalidades del DF se formaron con 15 consejales. La primera autoridad política municipal era el presidente municipal quien se auxiliaba con delegados que funcionaban en las poblaciones de cada municipalidad.

La Constitución de 1917 dispuso que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos serían electos popularmente por elección directa y no podrían ser electos para el periodo inmediato. “Al año siguiente fue expedida una nueva Ley Electoral que cambió el carácter del voto indirecto para elegir presidente, diputados y senadores, mediante voto secreto, y creó un sistema de partidos en el país.”⁷²

⁷¹ Esto quedó estipulado en la Ley de Organizaciones del Distrito Federal y Territorios Federales, del 13 de abril de 1917. Diario Oficial.

⁷² Rodríguez Lizárraga y Benjamín R.: Cuadernos de ... op. cit., p. 58

Al finalizar el periodo constitucionalista de la revolución, los esfuerzos se dirigieron hacia la reconstrucción de la infraestructura económica del país que había sido duramente afectada por la lucha armada. También se inició un proceso político de cambio, de la etapa caudillista hacia a los primeros pasos de la institucionalización de la Revolución. De 1920 a 1928, se empezaron a formar las instituciones necesarias para el nuevo orden político y social.

Fue también durante esta etapa que la ciudad de México se constituyó como la sede de las confrontaciones políticas de los diferentes grupos que aspiraban al poder. Por ejemplo, los obregonistas y después los partidarios de Calles consolidaron su triunfo dentro de la Ciudad al desplazar las posiciones de la oligarquía porfiriana y de las facciones opositoras. Este escenario conformó un nuevo espacio político y urbano de la Ciudad. Además, debido al aumento de la población se empezaron a forjar demandas en cuanto a servicios y construcción de viviendas, iniciándose así diferentes movilizaciones sociales, no sólo de movimientos obreristas, sino también por la vivienda, como fue el caso del movimiento inquilinario.⁷³

Es importante señalar que después de la Revolución se dio un considerable incremento de la población debido a la política poblacional de Obregón y posteriormente de Calles, apoyando las posiciones pro-natalistas.⁷⁴

1.3 LA SUSTITUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR DELEGACIONES (1928): HEGEMONÍA Y DOMINIO DEL EJECUTIVO SOBRE EL DISTRITO FEDERAL

En la lógica de la lucha por el poder en México hemos visto que el control de la capital de la República y con ello el del Distrito Federal a jugado un papel fundamental para ejercer, de dicho y de hecho, la hegemonía y el dominio de un grupo político sobre las fuerzas opositoras en el resto del país, generando a consecuencia, los cambios y vicisitudes políticas y legislativas que van conformando el poder central-federal sobre el gobierno del Distrito Federal. Estructurando así una entidad que a partir de la supresión del régimen

⁷³ Cfr. Erica Berra: "Estoy en Huelga y no pago renta", México, Rev. Habitación, núm. 1, 1981.

⁷⁴ Las políticas de poblamiento, iniciadas después de la Revolución, para la década de los treinta ya habían arrojado una población de 16 millones de habitantes. Dicho crecimiento no fue frenado sino hasta los años setentas, cuando se tuvieron que enfrentar los grandes problemas urbanos, sobre todo en la ciudad de México.

municipal para el DF y el Ayuntamiento de la ciudad de México, vendría a caracterizarse como “la Ciudad del Presidente”.

Durante la década de los veinte, se desarrolló el proyecto de centralización del gobierno del DF, iniciado por Porfirio Díaz, y que llegaría a concretizarse en 1929, con la desaparición de las municipalidades del Distrito Federal... ⁷⁵

La conformación final del Distrito Federal se empezó a gestar con la llegada de Alvaro Obregón a la Presidencia de la República, en diciembre de 1920, quién, ante la sucesión presidencial de Carranza, lanzó su propia candidatura sin que ningún partido político lo postulara, invitando en torno a su figura a los diferentes sectores sociales a conformar el Gran Partido Liberal, que lo apoyaría como posible sucesor a la presidencia.

El Partido Liberal Constitucionalista (PLC), conformado a finales de 1916, fue el primero en respaldar su candidatura, sumándose a ésta el Partido Nacional Cooperativista (PNC), fundado en 1917, siendo uno de sus principales dirigentes Emilio Portes Gil. Y en marzo de 1920 el movimiento campesino se integró a las fuerzas de apoyo de Obregón, estableciendo un compromiso con Obregón para que favoreciera la solución de las demandas agrarias. Bajo dicho compromiso, el 13 de junio de 1920 se fundó el Partido Nacional Agrarista (PNA); sin embargo, desde que Obregón asumió la presidencia y durante su gestión salieron a flote los conflictos entre los grupos que lo habían apoyado. Las contradicciones y enfrentamientos entre los diferentes partidos políticos, las tensiones entre Obregón y la CROM y las divisiones al interior de esta central fueron las confrontaciones más importantes durante su gobierno. ⁷⁶

Este panorama político repercutió en la forma de gobierno de la ciudad de México, ya que el gobierno del DF fue nombrado directamente por el ejecutivo, en contraste con los gobiernos locales del DF (13 municipios) que se distinguieron por una agitada vida política en torno a las elecciones de los ayuntamientos. Desde 1920 se nombró como gobernador del DF a Celestino Gazca (miembro del PLM), y por los gobiernos de los ayuntamientos pasaron los partidos liberal constitucionalista, cooperativista y cívico progresista.

⁷⁵ Ma. Soledad Cruz Rodríguez: *Crecimiento Urbano y Procesos Sociales en el Distrito federal (1920-28)*, UAM-Azcapotzalco, México, 1994, p. 75

⁷⁶ En 1918, Carranza, para anticiparse a la formación de un organismo nacional independiente de los trabajadores, mandó a celebrar en Saltillo una convención pagada por el gobierno. De ahí surgió la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM).

Respecto a los gobiernos municipales del DF, se observa que también vivían serios problemas de gobernabilidad e inestabilidad, dado que la elección de presidentes municipales era anual y la de miembros del cabildo era cada dos años, por lo que el municipio de México era constante objeto de luchas políticas para obtener su control.

Durante los dos primeros años del gobierno de Obregón, la municipalidad de la ciudad de México estuvo en manos del PLC. Las elecciones de diputados y miembros del cabildo en 1922 fueron especialmente difíciles.⁷⁷

La contradicciones entre el gobierno laborista del DF y el de la ciudad de México bajo el control del PLC dificultaron la administración efectiva de la Ciudad. El funcionamiento del ayuntamiento se vio obstaculizado en 1922 por las movilizaciones de sindicatos de trabajadores cromistas del gobierno del DF, que efectuaban acciones como la huelga de choferes contra el cuerpo municipal. En este sentido, el ayuntamiento se había convertido en el baluarte de todos los partidos políticos.

Un claro ejemplo de los conflictos de gobernabilidad del la Ciudad se puede apreciar cuando, en 1923, la presidencia municipal fue ocupada por Jorge Prieto Laurens, miembro del Partido Cooperativista que aún apoyaba a Obregón, pero al realizarse la rebelión delahuertista, dicho partido dejó a Obregón para apoyar a los rebeldes. El conflicto armado entre Obregón y De la Huerta promovió la Alianza de Partidos Revolucionarios, integrada por los partidos Cívico Progresista, Nacional Agrarista y Laborista; mientras la pugna duró, la Alianza de Partidos funcionó armónicamente, pero después se inicia entre ellos la lucha por la hegemonía municipal, de la que resulta triunfador el Partido Cívico Progresista.

Además de los conflictos políticos que en este periodo se enfrentaron, la administración de la Ciudad capital también presentaba serios problemas financieros. Las causas enunciadas eran:

1) El ayuntamiento se declaraba imposibilitado para cubrir económicamente todas las obras que requería la Ciudad, generando un endeudamiento constante con el gobierno federal.

⁷⁷ Cfr., Alonzo Romero M.; Un año de sitio en la Presidencia Municipal. México, Ed. Hispano Mexicana, 1923, passim.

- 2) La intervención del gobierno federal en la administración del ayuntamiento impidió contar con una fuente de recursos permanente para el municipio.
- 3) La percepción y distribución de los ingresos obtenidos en la ciudad por impuestos favorecía sobre todo al gobierno del DF y no al ayuntamiento.

Durante el gobierno de Obregón, el ayuntamiento sufrió una serie de intervenciones normativas que impedían el ejercicio normal de sus funciones, desquiciando los servicios públicos y confundiendo a los habitantes de la ciudad de México. Los ataques contra el municipio fueron impugnados por cada alcalde en turno, defendiendo la autonomía y las facultades propias del ayuntamiento para su jurisdicción, a razón de que ellos tenían el puesto gracias a una elección de los habitantes.

Los conflictos de competencia entre el gobierno del DF y el ayuntamiento quedaron resueltos por una comisión, instalada el 2 de febrero de 1923, dejando claro que el municipio se subordinaba cada vez más a las disposiciones y funciones que le atribuía el gobierno federal: “La definición de las instancias de gobierno sobre la urbe permitió que durante la segunda mitad de la década de los veinte se consolidara el proceso de centralización de la ciudad en manos del gobierno federal.”⁷⁸

Las contradicciones y limitaciones que se presentaron entre el gobierno federal, el gobierno del DF y el Ayuntamiento, radicarón en gran parte en la propia Constitución de 1917. Debido a la ambigüedad de la ley para definir las facultades de cada instancia del gobierno.⁷⁹ Además, el amplio poder que se le otorgó al ejecutivo para intervenir, tanto en el ámbito territorial como local, ocasionó confusiones en los ordenamientos urbanos, en los que además tenían participación el gobierno del DF y el Ayuntamiento de México, provocando también el constante enfrentamiento entre estos, debido a la dualidad de funciones y legislaciones para gobernar un sólo espacio, la ciudad de México.

Al concluir su periodo de gobierno Alvaro Obregón, la discusión en torno al Ayuntamiento no finalizó. El debate respecto a este conflicto siguió presente durante el gobierno callista.

⁷⁸ María Soledad Cruz Rodríguez: *Crecimiento Urbano...* op. cit. p.104

⁷⁹ En la Constitución de 1917, se le concedió al municipio su autonomía, pero mantenía la existencia del Departamento de Salubridad, señalando vagamente sus atribuciones federales.

Cuando asumió la presidencia Plutarco Elías Calles (1924-1928), se encontró ante un panorama político en el que predominaban las fuerzas obregonistas. En este contexto convergían sectores tradicionalistas -como los campesinos- y otros que propugnaban por la modernización del país. Calles se inclinó por impulsar un proyecto de modernización económica y política, que pretendía la consolidación del Estado al dar a éste el papel de árbitro y conciliador entre el capital y el trabajo, previendo la creación de formas institucionales y mecanismos de intermediación para solucionar los conflictos sociales. Dicho proyecto, basado en la institucionalización política, pudo ser viable gracias a que Obregón ya antes había establecido la supremacía militar del gobierno central sobre los caudillismos regionales, basándose en el fortalecimiento de las milicias campesinas como contrapeso frente a los militares.⁸⁰

Por su parte, el Partido Nacional Agrarista desde 1926 comenzó a preparar el regreso de Obregón a la presidencia. Al final de ese año, en octubre la Cámara de Diputados y en noviembre el Senado, fueron aprobadas las reformas al artículo 82 constitucional para permitir la reelección de Obregón. Para 1927, se habían reformado los artículos 82 y 83 de la Constitución, permitiendo la reelección presidencial por una sola ocasión y ampliando el periodo de cuatro a seis años. Pero dichas reformas habrían de crear el descontento de los opositores, y los primeros inconformes con el regreso de Obregón fueron Vito Alessio Robles, Francisco Serrano y Arnulfo Gómez. Éstos, como partidarios de los antirreeleccionistas, plantearon un golpe de Estado el 10. de octubre de 1927; sin embargo su plan fracasó y los sonorenses fueron asesinados.

Habiendo terminado con el antirreeleccionismo, surgió como fuerza opositora a Obregón el laborismo, que desde 1924 a través de la CROM había mantenido una estrecha relación con el presidente Calles, lo que permitió a esta central independizarse de Obregón y conformarse como una fuerza autónoma. Asimismo el Partido Laborista (PLM) se convirtió en el partido nacional más importante, cuya acción se caracterizó por un amplio colaboracionismo con los proyectos estatales. En este sentido, Morones que se identificaba con Calles, pretendía la posibilidad de ser lanzado como candidato presidencial; de ahí que el regreso de Obregón se convertía en una amenaza para los cromistas.

⁸⁰ Cfr., Luis Medina Peña: *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, cap. I, 1a. reimpresión, Ed. F.C.E., Política y Derecho, México, 1996.

El año de 1927 fue el caos total. Los bloques en ambas cámaras se escindieron bajo el impacto de los antirreeleccionistas y laboristas que se oponían al regreso de Obregón; la intentona de rebelión de Serrano y Gómez permitió una tregua temporal y apaciguó las pasiones parlamentarias a lo largo del receso del verano. Reanudadas las sesiones, hacia el fin de año, se impuso el Bloque Revolucionario Obregonista en ambas cámaras, bajo el liderazgo de Ricardo Topete, decidido obregonista. El callismo, que nunca fue mayoritario en las cámaras, se encontraba en retirada. Fue la época en que Obregón se convirtió en legislador de facto, enviando iniciativas de ley y reformas constitucionales al Congreso..."⁸¹

Como parte de la táctica reeleccionista de Obregón, durante su campaña aprovechó su influencia política en las cámaras, al enviar al Congreso de la Unión, en abril de 1928, tres proyectos de ley tendientes a disminuir la fuerte oposición del PLM, consistentes en: 1) modificar la integración de la Suprema Corte de Justicia mediante el control del poder judicial por parte del ejecutivo, 2) reducir el número de diputados federales y, 3) suprimir las municipalidades del DF. Los argumentos que Obregón utilizó para justificar sus iniciativas hacían referencia a la necesidad de depurar la representación nacional y la administración de justicia, y acabar con la corrupción de los ayuntamientos así como las deficiencias administrativas y financieras de éste. Se insistía en la dualidad de instancias de gobierno (entre el DF y la ciudad) y la primacía de los conflictos de carácter político del municipio. Fue una crítica tangencial a Calles y su gobierno.

Sin embargo, la intención política de Obregón al proponer dichos proyectos era la de fortalecer el poder ejecutivo sobre el judicial y legislativo. Y dado que los municipios del DF contaban con la fuerza electoral de los laboristas, al desaparecer éstos, se les disminuía el poder que tenían sobre la ciudad sede de los poderes federales. Así la desaparición del ayuntamiento significaba también debilitar las fuerzas políticas de los laboristas al regreso de Obregón.

En el debate de la propuesta obregonista al Congreso, sólo Lombardo Toledano defendió la existencia del municipio. Él manifestó su desacuerdo con la afirmación del fracaso del municipio libre y se declaró enemigo de la supresión de la democracia: "El 17 de mayo de 1928 se votó la propuesta: se dieron 174 votos a favor y 21 en contra, la Ley entraría en vigor el 1o. de enero de 1929."⁸²

⁸¹ Ibidem, p. 67

⁸² María Soledad Cruz Rodríguez; Crecimiento Urbano ... op. cit. p.110

Aunque Obregón logró reelegirse el 10. de julio de 1928, nunca asumió la presidencia por segunda vez, ya que fue asesinado el 17 de julio del mismo año. Un mes después de su muerte, fueron aprobadas por ambas Cámaras del Congreso las reformas a la Constitución de la República, que dieron pie a que el gobierno del DF quedara a cargo del Presidente de la República.

Siendo Presidente de la República Emilio Portes Gil, se promulgó la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales el 31 de diciembre de 1928. Dicha ley suprimió el régimen municipal en el DF, en consecuencia se suprimió el Ayuntamiento de la Ciudad de México y el gobierno de su territorio quedó a cargo del Departamento Central, nombrado por el Presidente de la República. En el resto de los municipios del DF se establecieron Delegaciones del Departamento Central, las cuales quedaron a cargo de Delegados.⁸³

El territorio del Distrito Federal se dividiría en un Departamento Central y trece Delegaciones. El Departamento Central estaría formado por lo que fueron las municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac. Las trece Delegaciones serían: Azcapotzalco, Ixtacalco, Coyoacán, San Angel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Milpa Alta, Guadalupe Hidalgo y General Anaya.

La misma ley, aceptaba la representación de habitantes de la localidad, agrupados en organizaciones que se podían manifestar a través del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los Consejos de cada una de las delegaciones, auxiliando al el Jefe del Departamento Central.

El Consejo Consultivo de la ciudad de México agrupaba a representantes de las cámaras y asociaciones de comercio e industria, propietarios de bienes raíces, organizaciones campesinas, asociaciones de inquilinos, agrupaciones profesionales, organizaciones de empleados públicos, trabajadores y madres de familia. Su composición heterogénea lo hizo inoperante: "La representación popular en el gobierno, a partir de 1928 se resolvió a través de la participación consultiva de los ciudadanos. Pero, más que una representación, el Estado recurrió a la búsqueda de legitimidad en un grupo de ciudadanos escogidos por él mismo."⁸⁴

⁸³ La iniciativa de reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1928, confirmandose la desaparición del Municipio en el Distrito Federal.

⁸⁴ Casa y Ciudad: La Ciudad ... op. cit., p. 187

Con la aparición de la Primera Ley Orgánica del Distrito Federal, en 1928, nace la regencia y con ello los habitantes del DF quedaron sin voz ni voto, en lo que concierne a su gobierno local. A partir de entonces, todo tipo de demandas peticiones o negociaciones, se tendrían que dirigir hacia la burocracia del Departamento Central del Distrito Federal, eliminando así toda posibilidad para participar y decidir a través del voto y de la elección de sus representantes.

La Ley Orgánica de 1928 representó el primer intento de integración de las acciones de planificación para el DF, al plantear la necesidad de formar un reglamento de planificación y urbanización para la ciudad, estableciendo un “Plan Maestro” conforme al cual deberían ejecutarse todas las obras.

Los cambios a la estructura de gobierno del DF a partir de 1928 van a caracterizarse por un perfeccionamiento del modelo porfiriano buscando consolidar el modelo presidencial, hacer de la participación popular una farsa y establecer una forma de gobierno a partir del crecimiento del aparato burocrático...⁸⁵

Hasta 1930, el crecimiento de la Ciudad se caracterizó por un continuo proceso de concentración de población en su parte central, y en menor medida en su periferia, así como por la aglomeración de actividades económicas como consecuencia del modelo de “crecimiento hacia afuera” seguido desde el porfiriato, es decir, un crecimiento basado en la exportación de materias primas y productos semielaborados para importar productos manufacturados.

En esta época la ciudad de México se expandió a un ritmo acelerado, conurbada con gran parte de las poblaciones del norte, oeste y sur. Su superficie era de 86.1 kilómetros cuadrados y su población de un millón 230 mil habitantes.⁸⁶ Y aunque el desarrollo urbano y la concentración de las actividades productivas definieron en gran medida la primacía de la ciudad capital sobre el resto del país, esto se debió más al centralismo político y al diseño de la infraestructura de la red de transporte, que a factores demográficos o económicos.

Posteriormente, la crisis de 1929 provocó que los países industrializados disminuyeran la demanda de materia prima y la producción de bienes manufacturados, obligando a los países como México a cambiar su estrategia

⁸⁵ Ibidm., p. 185

⁸⁶ Cfr. Diagnóstico Sociodemográfico del Distrito Federal, DDF, Dirección General de Política Poblacional, Secretaría de Gobierno, México, agosto de 1984.

de desarrollo. México abandona entonces el modelo de “crecimiento hacia afuera” y se adopta el de sustitución de importaciones o “crecimiento hacia adentro”. Modelo que privilegió la actividad industrial sobre la agropecuaria, provocando una mayor concentración económica en la Ciudad y un proceso de segregación de la población de escasos recursos que habitaban los tugurios, tanto del centro como de las colonias proletarias de las delegaciones contiguas, hacia la periferia.

En 1933, con la Ley de Planificación y Zonificación se pretendió de nuevo “mejorar las bases materiales de la población”, a través de la apertura y alineamiento de las calles, localización de los servicios públicos, lotificación y creación de reservas forestales, uso de suelo público y privado, etc. Pero el único resultado concreto que se logró con la aplicación de tales medidas, fue la delimitación del primer cuadro.

La década de los treinta da inicio a un periodo prolífero, no sólo en el ámbito económico, sino también en acontecimientos sociales y políticos. Surgen las grandes instituciones políticas: en 1929 nace el PNR institucionalizando la Revolución; en 1931 se promulga la Ley Federal del Trabajo, expresión fundamental del Estado para regular el capital y el trabajo; en 1932 se funda la CROM depurada, y paralelamente se funda el primer sindicato de industria, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros; en 1933 se crea la Confederación General de Obreros y Campesinos de México (CGOCM), y en mayo de ese mismo año aparece la Confederación Campesina Mexicana (CCM) como antecedente de lo que sería posteriormente la CNC.

Dicho periodo sería culminado por los campesinos con la fundación de la Confederación Nacional Campesina (CNC), por los obreros con el nacimiento de la CTM, y por parte del grupo gobernante, con la elaboración del Plan Sexenal de 1933, que marcaba las bases sólidas para una nueva forma de administración y control gubernamental.

El Plan Sexenal fue el resultado de la Convención Nacional del PNR, en la ciudad de Querétaro en diciembre de 1933, en la cual se enfrentaron dos concepciones opuestas: el conservadurismo callista y el radicalismo gardenista. La propuesta del Plan Sexenal, tratando de evitar la confrontación y en un esfuerzo por mantener la unidad e incorporar las nuevas fuerzas sociales que se manifestaban, incluía muchos de los postulados de los radicales. Este nuevo plan de gobierno marcó el inicio de grandes cambios

frente a las políticas agrarias, laboral y social. La nueva fuente del poder político estaría basada en las organizaciones de masas, dando fin a los gobiernos bajo la directiva callista, periodo mejor conocido como “el Maximato”.

Bajo el nuevo contexto político, la nominación de Lázaro Cárdenas como candidato del PNR a la Presidencia de la República, en mayo de 1933, resultó viable y aceptada. Desde un principio el discurso cardenista se orientó a captar el apoyo de los obreros y campesinos mediante una retórica socialista, que criticaba tangencialmente las políticas de seguimiento callistas.

En cuanto a la participación de la población del Distrito Federal, respecto a los problemas de sus localidades y después de los cambios estructurales del gobierno del DF en 1928, la única alternativa de organización que se había propuesto era a través del Consejo Consultivo, ejercido bajo la propia tutela del regente. Sin embargo, las demandas reales de la población del DF se canalizaron a través de las organizaciones naturales de los barrios y colonias. Y debido al panorama político, correspondiente con el gobierno de Cárdenas (1934-1940), surgieron en el DF asociaciones de colonos, cooperativas de vivienda y urbanización, sindicatos de colonos, alianzas de trabajadores y pobladores, e innumerables formas de organización popular. Estas formas de organización popular constituyeron los canales propios de los ciudadanos del DF, para incidir en el gobierno de la capital del país, rebasando las estructuras controladas del Consejo Consultivo y sus delegacionales.

1.4 EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL COMO UNIDAD DE MANDO (1941): EL CONTROL GUBERNAMENTAL SOBRE LAS ORGANIZACIONES POPULARES

Al finalizar el gobierno de Cárdenas, las asociaciones populares representaron un problema político potencial para el gobierno del DF, por lo que, iniciado el gobierno de Manuel Ávila Camacho, se expide en 1941 la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Esta ley ratificó que los límites del DF eran los de 1898 y estableció la división de: Ciudad de México y doce delegaciones.⁸⁷

⁸⁷ Rodríguez Lizárraga y Benjamín R.: Cuadernos de op. cit., p. 61

La Ley Orgánica de 1941, propuso y estableció una unidad de mando y coordinación que sería el Departamento del Distrito Federal (DDF), ratificando la facultad del congreso para legislar todo lo relativo al DF y estipulando que el presidente tendría a su cargo el gobierno de la entidad, ejercido por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal que él mismo designaría, y que se auxiliaría en sus funciones por un Consejo Consultivo, delegados y subdelegados. La misma ley detalló la organización del DDF en cuanto a su patrimonio, hacienda, requisitos y atribuciones de sus funcionarios, y órganos encargados de la función del gobierno; facultó al Jefe del Departamento para expedir reglamentos y delegar facultades.⁸⁸

Con esta nueva reglamentación se hizo depender aún más del gobierno del DF al Consejo Consultivo, ya que desaparecerían los Consejos Delegacionales y se estipulaba que el Jefe del Departamento era quien nombraría a los “representantes” de las organizaciones que integraban el Consejo. El nuevo Consejo Consultivo de la Ciudad tendría facultades de proposición e información en la gestión de servicios públicos y estaría formado por representantes de asociaciones gremiales, las cuales deberían contar por lo menos con un año de existencia, estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de 100 asociados.⁸⁹

Pero, a pesar de las bases formales para auxiliar en la administración del gobierno capitalino como órgano de consulta y vigilancia, el Consejo Consultivo nunca funcionó en realidad como un cuerpo de representación de los habitantes del DF y lejos de fortalecerse, se convirtió en un cuerpo de ornato para efectuar actos oficiales.

Por otro lado, coincidiendo con el control del Consejo Consultivo, se inició el proceso de control de las asociaciones populares, tratando de limitar la participación independiente. El 26 de marzo de 1941 se publica el decreto de “Reglamento de Asociaciones Pro-Mejoramiento de las Colonias del DF”, publicándose dos días después el propio reglamento, en el que se establecía que:

Toda clase de organizaciones que persigan la agrupación de los vecinos o habitantes de una Colonia del DF (...) deberán constituirse en Asociaciones Pro-Mejoramiento de las colonias con arreglo a las prevenciones del presente reglamento”. Las prevenciones

⁸⁸ Ibidem, pp. 61-62

⁸⁹ Cfr. Sara Gamiz Vargas; El Consejo Tribal, el Ayuntamiento o el Cabildo y el Consejo Consultivo, COLMEX, 1992.

mencionaban que “solamente podrá funcionar una Asociación en cada colonia y no podrá intervenir en los asuntos relacionados con otra u otras colonias”. Asimismo se consideraba ilegal la existencia de cualquier otra agrupación no autorizada por el Departamento del DF, llegando incluso a la disolución de cualquier agrupación que funcione o se constituya sin la autorización necesaria.⁹⁰

Dos años después, en 1943, se constituye la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Esta organización ligada al partido oficial, PRM (que en enero de 1946 se transformaría en PRI), confirmaría el control gubernamental de la participación popular, y mediante canojías concedidas por el gobierno, aumentaría sus bases entre los diversos sectores.

Durante el gobierno de Ávila Camacho se experimentaron todas las formas de control sobre las organizaciones populares independientes. Lo que gobiernos posteriores habrían de hacer también, pero con mayor experiencia.

La Ley Orgánica de 1941 y su reglamento también determinaron la ubicación de las zonas industriales dentro del DF, provocando no sólo la concentración industrial, sino un desmedido poblamiento. En 1940 la ciudad de México contaba con un millón 760 mil habitantes, sobre un área de 117.5 kilómetros cuadrados, y para 1950 se duplicó tanto la superficie como la población. Así, se llegó a 240.6 kilómetros cuadrados y a 3 millones 49 mil 561 habitantes.⁹¹ Es por lo tanto que a partir de los años cuarenta se inicia una etapa de crecimiento demográfico, que no terminaría sino hasta 1970.

Durante este periodo se fue gestando un intenso cambio en la población, a causa de las transformaciones económicas y sociales que trajo consigo la industrialización y la apertura de zonas de riego en la parte noroeste del país, en detrimento de las regiones agrícolas tradicionales del centro, provocando fuertes corrientes de inmigrantes hacia la ciudad de México. “En este periodo surge el término de explosión demográfica y de revolución urbana.”⁹²

Hacia la década de los cincuenta se inicia una nueva etapa en la que el Estado sentaría las bases para la intervención y el control de la economía del país, estableciendo también las nuevas reglas del juego y los reacomodos

⁹⁰ Casa y Ciudad; La Ciudad... op. cit., p.189

⁹¹ Cfr. Diagnóstico Sociodemográfico del Distrito Federal, op. cit.

⁹² Guatavo Cabrera Acevedo: “El desarrollo demográfico en el periodo postrevolucionario”, en Mario Carrillo Huerta y Cardosos Reyes (cpm.): El desarrollo de México después de la revolución, Ed. Colmex-Colegio de Puebla, México, 1985, p. 120

políticos a través de las reformas a la Ley Electoral, en enero de 1946 (la Ley Electoral anterior se remontaba a 1918). Con estas reformas, la Ley Electoral adquiere un carácter federal -quitando a las autoridades estatales y municipales el manejo y vigilancia de las elecciones-, la facultad para confeccionar el padrón electoral, definir los distritos y efectuar el cómputo de los votos, otorgándole estas atribuciones al gobierno federal.

Con las reformas a la Ley Electoral en 1946 se formalizaron los lineamientos más generales del sistema electoral mexicano que regirían durante varias décadas y quedaron sentadas las bases para la reestructuración del partido oficial, que en el mismo enero de 1946 y al momento de lanzar la candidatura del primer civil a la presidencia, se convirtió en Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El ascenso de Miguel Alemán a la presidencia de la República en 1946, coincidió también con el fin de la Segunda Guerra Mundial que dio el triunfo a las democracias. De ahí que desde su campaña presidencial prometiera democratizar la vida política mexicana, proponiéndose establecer un proyecto político de desarrollo democrático para canalizar la participación política por vía electoral, lo cual requería reglamentar las elecciones y las funciones de los partidos.⁹³

En el terreno de la economía, el país enfrentaba serios problemas debido a que las exportaciones mexicanas disminuyeron notablemente, a consecuencia de la recesión estadounidense provocada por la posguerra en 1948 y aunado a un aumento demográfico y heterogéneo de las poblaciones industrial y agrícola bajo un desarrollo desigual. Por lo tanto, el gobierno de Miguel Alemán propuso en marzo de 1951 las reformas al artículo 131 constitucional, añadiendo un segundo párrafo que establecía que el Congreso de la Unión podía autorizar al ejecutivo a tomar medidas para regular la economía del país: "La reforma constitucional y la ley pretendían dar forma, sentido y base legal a la intervención estatal que venía dándose cada vez con mayor intensidad desde la presidencia de Calles en la economía nacional..."⁹⁴ De esta forma, Miguel Alemán amplió las facultades del Estado para establecer una economía dirigida, no sin que el sector privado se opusiera.

⁹³ En 1945 ya existía el PAN, los sinarquistas y algunas organizaciones de izquierda que buscaban formar sus partidos, pero había gran desconfianza de la limpieza de los procesos electorales.

⁹⁴ Atruro Pueblita : Elementos económicos en las constituciones de México. Legislación, doctrina y jurisprudencia, México, 1987. Ed., Limusa, pp. 141-142

Además de los cambios del régimen estatal en materia económica, se sucedieron también cambios en la mentalidad de las élites políticas, que aspiraban a crear un país moderno e industrial, y con ello una ciudad apropiada a la época, por lo que, en 1953 y por quinta vez se expide una Ley de Planificación para el DF; sin embargo, la migración masiva que provocó el proceso de industrialización y el crecimiento poblacional del DF hicieron que pasara de largo esa ley, cuya finalidad era “lograr que los centros urbanos se desarrollen racionalmente, estéticamente y en condiciones de salubridad”.

Ninguna ley de planificación vendría a ser suficiente para prever el crecimiento de la Ciudad y atender los problemas de la población urbana que se había ido incrementando paulatinamente, así como la acelerada proletarización de las grandes masas campesinas. Problemas que evidentemente se reflejan en las grandes ciudades y principalmente en la ciudad capital.

El proceso de urbanización más importante se dio entre los gobiernos de Ávila Camacho y Miguel Alemán, caracterizados por el inicio del desarrollo industrial en México. Como un ejemplo de ello, se tiene que de 1940 a 1950, tan sólo en la ciudad de México se crearon ocho zonas industriales: Consulado, Aragón, Azcapotzalco, Iztacalco, Tacuba, Tacubaya, Iztapalapa y Gustavo A. Madero.⁹⁵

El impulso industrial, promovido por el Estado, trajo tras de sí los fenómenos sociales inminentes a este proceso: acumulación del capital privado industrial, proceso inflacionario, desarrollo industrial desigual, poco estímulo al campo, grandes migraciones, y desmedida concentración urbana. Dichos fenómenos determinarían posteriormente el surgimiento de los movimientos urbano-populares, en demanda de aquellos elementos que configuran el espacio urbano y que son necesarios para su supervivencia: tierra urbana, vivienda, servicios, etc.

Posteriormente, al asumir la presidencia de la República Adolfo Ruiz Cortines, en 1952, el país se encontraba sumido en una grave crisis económica y política que alcanzaba el terreno de la legitimidad. La vida política de México durante el periodo 1952-1958 se encontró determinada, en gran medida, por el afán de mantener la estabilidad política a toda costa.

⁹⁵ Cfr. Alejandra Moreno Toscano: El crecimiento anárquico. Revista Habitación, No. 2-3

En el seno de la clase política se venían manifestando grandes diferencias. La división entre cardenistas y alemanistas, que tuvo su máxima expresión en el movimiento henriquista -aún latente- dificultaba el liderazgo político del nuevo gobierno. La opción fue combatir la disidencia, para garantizar así la fidelidad de todas las instituciones políticas oficiales al grupo dirigente y también la disciplina de los altos líderes políticos al presidente en turno...⁹⁶

La política del gobierno de Ruiz Cortines estaría también dirigida a evitar el deterioro económico y a recuperar el crecimiento industrial. Éste garantizó sentar las bases para iniciar una fase prolongada de desarrollo estable (por más de tres lustros), permitiendo que la economía en su conjunto consolidara grandes logros. Fueron las bases de lo que posteriormente se conoció como "el desarrollo estabilizador", y que trataría de concretar el gobierno de Adolfo López Mateos. Sin embargo, el costo social de esa política económica fue elevado, el olvido en el que se mantuvo a las clases trabajadoras y la manipulación de que fueron objeto sus organizaciones hizo crecer el descontento.

Desde 1943 (fecha de la creación de la CNOP) hasta finales de los años sesenta, los mecanismos utilizados por la política de masas del Estado habían sido efectivos en términos políticos, basados fundamentalmente en la afiliación semicorporativa, la conducción inducida de las organizaciones por líderes cooptados, y el mantenimiento de estructuras verticales, así como la atención y concesión calculadas a las demandas urbanas (suelo, vivienda, servicios) para mantener el control de estos sectores.

Cuando López Mateos ocupó la presidencia en 1958, se vivía una recesión profunda de la economía mexicana y se manifestaban amplios sectores del campo y de la ciudad, demandando el incremento de sus salarios, la democratización de sus sindicatos y su participación en empresas del Estado; situación gestada por el crecimiento acelerado de los años cincuenta, fincado en el uso intensivo y desmesurado de la mano de obra y en mecanismos autoritarios de control sindical.⁹⁷

⁹⁶ Germán Pérez Fernández del Castillo; "La Llegada de Adolfo Ruiz Cortines al poder", en Rosa Ma. Miron Lince (coord.); Evolución del Estado Mexicano, Tomo III, 1ª edición, Ed. El Caballito, México, 1986, p. 65

⁹⁷ A finales de 1958 las movilizaciones de maestros, tranviarios, telegrafistas y ferrocarrileros, alcanzarían su punto culminante cuando lograron rescatar sus organismos de las burocracias sindicales. Un ejemplo fue el caso de los ferrocarrileros, con el triunfo aplastante de Demetrio Vallejo en las elecciones para la secretaría general de SNTE.

Sin embargo, la respuesta de López Mateos a las demandas obreras fue la represión de las huelgas desde los primeros meses de su gobierno, y después con la llamada "estabilización social" se trató de reintegrar el desarrollo económico del país por la senda de la industrialización, restableciendo los causes institucionales para canalizar los conflictos sociales. A esos momentos de inconformidad económica y política, se sumaron los malestares de diversos sectores de la sociedad -especialmente del PAN-. Fue constante la queja de la oposición por la injusticia implícita en el sistema de mayoría simple, que dejaba sin representación los votos expresados por los candidatos y partidos perdedores.

Después de los movimientos de protesta y disidencia magisterial (1956-58) y ferrocarrilera (1958-59), del boicot del PAN en las elecciones de 1958, y del impacto polarizado que trajo consigo la Revolución Cubana, el gobierno de López Mateos se vio obligado a dar una respuesta política, ante la inconformidad de diversos sectores que demandaban espacios de participación democrática, por lo cual, propone la reforma constitucional en 1963, para modificar los artículos constitucionales 54 y 63, introduciendo así una novedosa modalidad en el sistema electoral mexicano, mejor conocida como "diputados de partido". La nueva ley electoral establecía que por cada 2.5% de la votación total, los partidos tendrían derecho a 5 diputados de partido, suponiendo que así habría representantes de oposición de "izquierda".

Dichas reformas surgieron de la necesidad de efectuar cambios en el sistema de dominación, sobre todo, para dar credibilidad y legitimidad a la representación política. Sin embargo, los cambios efectuados no alteraron el cuadro de los partidos con registro, su intención fue únicamente para dar imagen de pluralidad a la Cámara de Diputados, ya que el único partido de oposición con representantes en ésta era el PAN. De hecho, la época en la que se empiezan a "otorgar" y dosificar las reformas democratizadoras se inicia después de los acontecimientos de 1968, pero con el antecedente de los diputados de partido.

Para mediados de la década de los sesenta, el deterioro político y la evidente realidad de que el crecimiento económico no había llegado al desarrollo pleno, habían gestado no sólo el descontento entre los obreros y los campesinos, sino también en las llamadas clases medias urbanas, debido a que a los rezagos sociales y la insuficiencia de servicios públicos en las grandes

ciudades a consecuencia de la llamada modernidad habían generado serios problemas hasta entonces no previstos.

Para 1960, la superficie del área urbana alcanzó los 304 kilómetros cuadrados. El crecimiento urbano se uniformó poblando los espacios que habían quedado vacíos en la ciudad, sobre todo en lo que sería diez años más tarde la delegación Benito Juárez, penetrando completamente la zona este; en el sur la expansión fue notable sobre las delegaciones Coyoacán y Tlalpan. En este sentido, la consecuente urbanización de amplios sectores de la población y la proletarianización de una considerable parte de ella, implicó un cambio significativo en sus condiciones de vida. Las nuevas exigencias de una sociedad urbana, con carencias y deficiencias en los consumos urbanos, serían algunos de los elementos que conllevarían a la crisis política y social, que se expresaría a finales de la década de los sesenta.

En diciembre de 1964, López Mateos entregó el poder a Gustavo Díaz Ordaz, quien dejaba un reclamo político que ensombreció su gestión, ya que éste al inicio de su mandato había decretado la prisión de los líderes ferrocarrileros Valentín Campa y Demetrio Vallejo, y el asesinato del líder campesino Rubén Jaramillo y su familia.

El gobierno de Díaz Ordaz se caracterizaría por ser un régimen político endurecido, centralizado, despótico y antidemocrático, que alcanzó el nivel más alto de autoritarismo. Un régimen basado en la represión y en la razón de Estado para justificar el asesinato de estudiantes: "...el contraste del sucesor no pudo ser más marcado. Formado en la atrabiliaria escuela política de Maximino Ávila Camacho, Gustavo Díaz Ordaz fue un hombre autoritario, sin carisma y de una profunda actitud conservadora."⁹⁸

En este periodo, el país se encontraba inmerso en un acelerado crecimiento demográfico, debido al énfasis que puso el gobierno en el desarrollo industrial; la migración del campo a la ciudad rebasó la capacidad del crecimiento económico, provocando crisis y desempleo. A pesar de ello, el gobierno de Díaz Ordaz continuó apoyando a la clase dominante, tratando de mantener al mismo tiempo la estabilidad política. Su programa económico consistía en reafirmar el desarrollo estabilizador, promoviendo el desarrollo

⁹⁸ Luis Medina Peña; *Hacia el nuevo...* op. cit. p.202

económico, el orden social y la conducta política mesurada: nada debía afectar el orden porque este era el requisito del crecimiento y del bienestar.

La característica de la administración del licenciado Díaz Ordaz: su decisión de racionalizar el ejercicio del poder. Todo acusa una forma de racionalidad. La presidencia recupera una imagen austera; los compromisos corporativos se cumplen sin sobredeterminaciones, los agentes económicos demandan y el gobierno responde. En consecuencia el país crece a un ritmo vertiginoso y sólo se cierne sobre su destino la sombra de la expansión demográfica...⁹⁹

Para cumplir con el desarrollo estabilizador y mantener el orden social, Díaz Ordaz optó por el camino del autoritarismo. Esta forma de gobierno se dirigió principalmente contra los nuevos sectores inconformes que habían surgido con el proceso de industrialización. Los grupos urbanos crecieron, se incrementaron los niveles de escolaridad y cultura, se fortaleció la base industrial moderna, y ello conllevó al surgimiento de nuevos grupos sociales, que al mismo tiempo veían disminuir sus expectativas por el tipo de crecimiento económico desigual. Aunado a esto, el modelo político en suma excluyente, había concentrado en forma desmedida el poder del Estado sobre la sociedad, razón por la cual se inició una crítica por parte de los sectores medios hacia la forma de gobierno autoritario y del Estado antidemocrático. Tal situación, enunció en gran parte lo que serían los antecedentes del movimiento popular-estudiantil de 1968, que marcaría una nueva etapa en la historia de la ciudad de México y en el resto de país, iniciándose posteriormente, en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, un proceso de reformas con la intención de refuncionalizar y ajustar el sistema de dominación, implementando las futuras reglas del juego político partidista.

Una síntesis muy precisa del sexenio de Díaz Ordaz, fue expresada por Octavio Rodríguez Araujo, al exponer que los principales méritos de Díaz Ordaz al heredar el deteriorado poder bonapartista fueron:

- 1) lograr la unión de direcciones sindicales en el Congreso del Trabajo (fusión del BUO y la CNT y anulación de los principales representantes de la segunda); 2) darle el último empuje al desarrollo industrial sin lastimar sustancialmente el nivel de vida de los obreros -condición favorecida por el auge del capitalismo mundial al inicio de su gobierno- y asegurar el fortalecimiento económico del capital financiero; 3) limitar, como nunca desde el triunfo de la revolución de 1910, la libertad de expresión; 4) reprimir brutalmente el movimiento estudiantil-popular de 1968, y 5) finalmente,

⁹⁹ Quiróz Pérez, Miguel y Gutiérrez Herrera, Lucino: De Carranza a Salinas, otras razones en el ejercicio del poder en México, UAM-Azcapotzalco, México, 1992, p. 249

asumir la culpa de lo sucedido el 2 de octubre de ese año -la matanza de Tlatelolco-, para salvar la posibilidad de que la burocracia política continuara al frente del gobierno con un mínimo de legitimidad -para ello modificó, al final de su mandato, el artículo 34 constitucional dándoles derecho de participación electoral a los jóvenes de 18 años, independientemente de su estado civil.¹⁰⁰

En la década de los sesenta la ciudad capital fue nuevamente el escenario en donde se darían diversas confrontaciones políticas, con el surgimiento de movimientos sociales autónomos: movimiento médico, estudiantil, urbano popular, sindical, etcétera. Conformándose así lo que sería en adelante un reclamo generalizado para la democratización del régimen de gobierno mexicano.

Sin embargo, para el Distrito Federal, desde el surgimiento de la Ley Orgánica de 1941, que tuvo vigencia durante 29 años (1941-1970), la discusión sobre las formas de participación de la ciudadanía, respecto al gobierno capitalino fueron escasas. Aunque sí hubo una constante de los gobiernos sucesivos, que en su momento, preocupados por el surgimiento de los movimientos sociales urbanos autónomos hacían un llamado a la colaboración ciudadana.

Por ejemplo, Adolfo Ruiz Cortines en su primer informe de gobierno el 10. de septiembre de 1953, señaló que: “La complejidad de los problemas de las colonias no permiten que se resuelvan integralmente y menos de inmediato, pero es decisión del gobierno -los colonos son testigos- darles progresiva solución, para lo cual es necesaria la cooperación de todos y de cada uno de los habitantes del Distrito Federal, en la medida de sus posibilidades. El presente y el porvenir de la ciudad-capital nos lo exigen.”

Por su parte, Adolfo López Mateos, también en su primer informe de gobierno del 10. de septiembre de 1959, hace elogios a la Ciudad y solicita la colaboración ciudadana: “La grandeza de la ciudad de México y el desarrollo del DF plantean ingentes problemas, día con día. El esfuerzo gubernamental puesto en resolverlos sería insuficiente si a ellos no se sumara el de sus habitantes traducidos en espíritu de cooperación general y en la buena fe de los contribuyentes.”

¹⁰⁰ Octavio Rodríguez Araujo; La reforma política y los partidos en México, 4a. edición, Ed. Siglo XXI, México, 1981, p. 45

Sin embargo, los llamados al colaboracionismo ciudadano sólo eran parte del discurso demagógico, ya que el gobierno del DF se ejercía en forma vertical, de la autoridad del ejecutivo hacia el regente. De hecho no existía más que el Consejo Consultivo de la Ciudad, designado por la regencia, como órgano de consulta y vigilancia para los habitantes de la capital.

El proceso democratizador, tanto para el país como para el Distrito Federal, no vendría a gestarse sino hasta después de los hechos sangrientos de 1968 y de 1971, cuando el Estado buscó legitimidad y trató de recobrar el control político ante la insubordinación de la sociedad civil. Aunque para el DF, la apertura de espacios para la participación social y política de sus habitantes ha sido un proceso más retardado, precisamente porque la democratización en la Ciudad significa la disminución del control presidencial en esta entidad.

1.5 RESTRUCTURACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (1970)

Iniciada la década de los setenta se manifestaron abiertamente los trastornos políticos y las desigualdades sociales del país. En la ciudad de México, se empiezan a manifestar múltiples problemas de tipo urbano, por lo que el gobierno de Luis Echeverría implementaría diferentes programas (salud pública, derechos humanos, sistemas financieros, participación ciudadana) para controlar y reducir los conflictos con diversos sectores en el Distrito Federal y zonas conurbadas.

La participación de la población, respecto a los problemas urbanos, también emergería en este periodo, denominado de "apertura democrática". La crisis urbana y la pérdida de legitimidad del Estado Mexicano, después de la represión del 2 de octubre de 1968 y del 10 de junio del 1971, incidieron en las primeras tomas independientes de terrenos, sobre todo en el norte del país. Durante el periodo de 1968-1972 se da el surgimiento de los movimientos reivindicatorios urbanos en varias ciudades del país, demandando bienes y servicios, ligados al proceso de urbanización.¹⁰¹

¹⁰¹ El MUP independiente surge a partir de 1968 a raíz de la toma de terrenos. Se forma la colonia "Francisco Villa" en Chihuahua y posteriormente se toman tierras en Durango, Monterrey, Gómez Palacios, Torreón, en el Estado de Morelos e incluso en el Valle de México.

En la lógica de reajuste del sistema de dominación, también se inicia un proceso de reestructuración en la administración de la ciudad de México, ya que al comenzar el sexenio de Luis Echeverría se aprueban las reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, el 29 de diciembre de 1970.¹⁰² La nueva Ley sustituyó a la de 1941, y estableció que el Distrito Federal quedaba dividido en 16 delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, y Venustiano Carranza, creadas en ese momento, y con las ya existentes: Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. En 1970 desaparece el cuadrante que era denominado como la ciudad de México y en su lugar se crearon cuatro delegaciones. Cabe mencionar que con la “desaparición” de la ciudad de México, los doce cuarteles que la integraban, tuvieron que ser reagrupados a efecto de fijar los límites de las cuatro nuevas delegaciones.¹⁰³

La Ley Orgánica del DDF de 1970, suprimió las categorías políticas como pueblo, ciudad o villa, y omitió precisar la capital del DF y de las cabeceras delegacionales.¹⁰⁴ También estipuló que cada delegación estaría a cargo de un delegado y un subdelegado, nombrado y removidos por el Jefe del Departamento del DF, previo acuerdo del Presidente de la República. Los delegados ejercerían las atribuciones que corresponden al DDF en sus respectivas jurisdicciones, desarrollando funciones específicas de carácter operativo en atención a los servicios requeridos a nivel local. El titular del DDF se auxiliaría de tres Secretarios Generales, un Oficial Mayor ; un Consejo Consultivo; Juntas de Vecinos; Delegados; Subdelegados y 18 Direcciones Generales. Asimismo se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias.

A partir de 1970, el Consejo Consultivo dejó de tener representación sectorial y se integró por Juntas de Vecinos, formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación. Siendo presidido por el Jefe del Departamento, su cargo duraba tres años y tendrían atribuciones para informar, opinar, oír, recomendar y colaborar en cuanto a obras y servicios.

Dicha Ley también creó, redefinió y reasignó competencias y órganos de la estructura básica del Departamento, el cual quedó integrado con: una

¹⁰² Ver Diario Oficial Correspondiente.

¹⁰³ Diagnóstico Sociodemográfico del Distrito Federal, op. cit. p.20

¹⁰⁴ Rodríguez Lizárraga y Benjamín R.: Cuadernos... op. cit. p. 61

Contraloría General y las Direcciones Generales de: Tesorería, Gobernación, Servicios Legales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Promoción de la Habitación Popular, Abastos y Mercados, Acción Social y Cultura, Acción Deportiva, Planeación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Generales, Policía y Tránsito, Instalaciones Olímpicas, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas.

Con la reorganización política y administrativa de 1970, quedó establecida la estructura delegacional actual del Distrito Federal y la conformación básica administrativa del Departamento del Distrito Federal.

En 1972 fueron expedidas diversas reformas para redefinir las atribuciones del Departamento, ajustar y complementar su estructura orgánica. Dicha reestructuración y reformas administrativas dieron una nueva configuración al Distrito Federal y al DDF, obedeciendo más a consideraciones de carácter administrativo, ya que la división política y el asiento de los poderes federales no presentaron cambios de importancia. De igual forma, el Congreso de la Unión siguió cumpliendo las funciones legislativas a nivel nacional y para la capital.

Posteriormente, con las modificaciones a la Ley Orgánica del DDF en 1978, se ratificó que los límites del Distrito Federal son fijados por los decretos de 1898 y que seguiría dividido en 16 delegaciones, estableciendo que los delegados ejercerían las atribuciones que corresponden al DDF en sus respectivas jurisdicciones y además garantizarían la autonomía de su ejercicio en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada.

También se estableció en el capítulo quinto de la misma Ley, las formas de organización, participación y características de los "órganos de colaboración vecinal y ciudadana", creando el concepto de comités de manzana y asociación de residentes.¹⁰⁵ Posteriormente, en 1979, se publicó el primer Reglamento Interno del DDF con el que se normaría la participación ciudadana, mismo que en 1984 fue reformado en virtud de las modificaciones que había tenido la estructura administrativa.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 62

Respecto a la ampliación y designación de espacios para que los habitantes del Distrito Federal opinen en un principio, y posteriormente participen en cuanto al gobierno y administración de esta entidad, podemos observar que dicho proceso se inició en los periodos políticos de la apertura democrática de Luis Echeverría y de la reforma política de López Portillo (tratados en el siguiente capítulo), perfilándose así un camino hacia la democratización para el Distrito Federal, estableciendo y ampliando las instancias de participación ciudadana, que aunado posteriormente a la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y a las reformas político-electorales de 1996, finalmente conllevaría a la elección directa del Jefe de Gobierno de la ciudad de México.

CAPÍTULO II

EL MOVIMIENTO DEL 68: DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA A LA REFORMA POLÍTICA (1970-1982)

2. 1 CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO

El antecedente político inmediato y de mayor envergadura que se dio en el Distrito Federal, antes de que el gobierno mexicano se inclinara hacia la apertura reformista de la estructura del control estatal sobre la sociedad, fue el movimiento estudiantil-popular de 1968. Este movimiento ha sido un suceso político del cual se ha dicho, escrito y desarrollado una gran cantidad de interpretaciones, dentro de una amplia gama de razonamientos, que van desde la más estrecha concepción simplista de un problema inter-estudiantil, hasta una concepción internacionalista de los movimientos estudiantiles a nivel mundial.

El hecho, que para este trabajo resulta de interés, es que la mayoría de las interpretaciones coinciden y reconocen que en esos tres meses de explosión del descontento estudiantil en México, se rompió la imagen protectora del Estado y se puso en cuestión la legitimidad del régimen, activándose la vida política y social en forma cada vez más amplia, comprendiendo entonces que con el movimiento del 68 se inicia la lucha por la democracia.

La “costumbre” de que el gobierno no rinda cuentas a la sociedad, resolviendo los conflictos con la eliminación de los adversarios, se evidenció al reprimir brutalmente a los estudiantes en Tlatelolco. Decisión efectuada por el regente capitalino, Alfonso Corona del Rosal y tomada por el presidente Gustavo Díaz Ordaz, hecho que mostró el carácter histórico subordinado de las autoridades ciudadanas, particularmente del Jefe del Departamento del DF, a la autoridad presidencial. Y aunque la acción del gobierno fue seriamente criticada por la sociedad en su conjunto, éste no habría de ser el último acto represivo contra los movimientos sociales o la disidencia política, así como tampoco era el primero.

Ya antes, con el gobierno de López Mateos y en la primera parte del sexenio de Díaz Ordaz, se habían reprimido los movimientos sociales de trabajadores, mostrando un estilo de gobernar que se sustentaba principalmente en que el régimen de partido de Estado se encontraba lo suficientemente consolidado, hecho que le permitía contrarrestar las disidencias internas, que anteriormente

se ligaban a las organizaciones sociales y políticas obreras y campesinas, pero hacia los años sesenta, los principales conflictos serían protagonizados por los sectores urbanos y principalmente por la llamada clase media, sectores medios, o lo que sería en términos marxistas la pequeña burguesía.

Respecto a las condiciones económicas que dieron paso al cambio configurativo de los sectores que se habrían de expresar en 1968, Octavio Rodríguez Araujo, considera que:

...el modelo de desarrollo estabilizador produjo un crecimiento real pero desequilibrado. En primer lugar sacrificó el nivel de vida de la clase trabajadora en beneficio de la acumulación del capital, con la consiguiente concentración del ingreso y, en segundo término, sacrificó la agricultura en beneficio de la industria. Este desequilibrio tenía que ser causa de inconformidad de amplios sectores de trabajadores, de la pequeña burguesía y de los estudiantes, principalmente universitarios."¹⁰⁶

En el contexto que sirvió de preámbulo para el estallamiento del conflicto del 68 es preciso también observar que la democracia política y social no existía como uso o práctica de la forma de gobierno, ya que la participación democrática o al menos autónoma de la sociedad también había sido anulada en términos generales. La participación se había nulificado mediante diversos mecanismos, ya sea por el corporativismo institucional de las organizaciones sindicales y populares o por disposiciones de excepción como el delito de disolución social,¹⁰⁷ usados para combatir a la oposición.

Únicamente en las universidades y en algunos medios intelectuales, se expresaban opiniones diversas, en un ambiente de relativa libertad y autonomía.

Los acontecimientos de 1968

La secuencia e interpretación del cómo y el por qué se sucedieron los hechos iniciados a mitad del mes de julio, culminando con la matanza del 2 de octubre de 1968, han sido ordenados, recapitulados y analizados por diversos

¹⁰⁶ Octavio Rodríguez Araujo: *La reforma política y los partidos en México*, 4a. edición, Ed. Siglo XXI, México 1979, p. 46

¹⁰⁷ El presidente Ávila Camacho envió la iniciativa de ley a la Cámara de Diputados, aprobada el 10 de octubre de 1941 y estableciéndose en el Artículo 145 de Código Penal, la disposición que creaba los delitos de disolución social, en vista del Estado de guerra que preveía en Europa con repercusiones en América. En función de este artículo fueron juzgados la mayoría de los presos políticos que se encontraban en la cárcel en 1968.

estudiosos del tema como: Sergio Zermeño, Gilberto Guevara Niebla, Hugo Hiriarte, Ramón Ramírez o Luis Olivera, por mencionar a algunos y sin la intención de olvidar a otros.

En este caso, circunscribo los aspectos más sobresalientes del movimiento del 68 para establecer los parámetros políticos y sociales que conformaron un despertar en la consciencia de la sociedad mexicana, dando inicio a un reclamo democrático y a un proceso de democratización hasta nuestros días.

El movimiento estudiantil de 1968 surge a la luz pública después del ataque e intromisión del cuerpo de granaderos a los planteles de las Vocacionales 2 y 5 del Instituto Politécnico el 23 de julio.¹⁰⁸ Ante este acto, la Federación Nacional de Estudiantes Técnicos (FNET),¹⁰⁹ convocó para el 26 del mismo mes a una manifestación en protesta por la represión de los estudiantes y contra la ocupación de las escuelas por parte de los granaderos. Ese mismo día se realizaba el acto anual conmemorativo de la Revolución Cubana, organizada por la Confederación Nacional de Estudiantes Democráticos (CNED), agrupación dirigida por el Partido Comunista. De ahí que cerca de 5000 estudiantes que asistían con el FNET se separaron de su contingente, sumándose a las filas de la CNED en marcha rumbo al Zócalo y bajo una protesta conjunta contra la represión. Este momento en el que se conjugó la demanda generalizada contra el autoritarismo del gobierno, por parte de los diversos grupos independientemente de su percepción política, fue un acto de suma relevancia ya que la identificación del enemigo se dio bajo un mismo eje.

Por su parte, el gobierno del DF en su afán por conservar el orden establecido, efectuó un gran despliegue policiaco en las calles aledañas al Zócalo, tratando de impedir que la manifestación llegara a la Plaza de la Constitución. Esto provocó que durante varias horas se desarrollaron enfrentamientos entre estudiantes y policías. Por otro lado, al mismo tiempo en el que se daba

¹⁰⁸ Respecto al origen de este conflicto, algunos autores precisan que este fue producto de la rivalidad estudiantil de las Vocacionales 2 y 5 contra la preparatoria particular Issac Ocheterena, después de un encuentro de fútbol soccer. Otros aluden el conflicto a una rivalidad más generalizada entre universitarios y politécnicos. El caso es, que, cualquiera que fuera el origen, no justificaba la represión hacia los estudiantes y maestros de dichos planteles.

¹⁰⁹ Sergio Zermeño, explica que el FNET era una organización estudiantil que dominó el IPN desde 1956. "Su control político sobre 75 000 estudiantes impidió el libre desarrollo de tendencias marxistas durante este periodo. En 1967 este control comenzó a debilitarse cuando los estudiantes del IPN fueron a la huelga en apoyo a un movimiento en la Escuela de Agricultura (Chapingo)...", Sergio Zermeño: *Una democracia Utopica: el movimiento estudiantil del 68, Siglo XXI, México, 1978, p.15*

dicho enfrentamiento, agentes de la Dirección de Seguridad y del Servicio Secreto invadieron las oficinas del Comité Central del Partido Comunista Mexicano y los talleres donde se imprimía su órgano, La voz de México. Y en un acto muy propio del autoritarismo político, fueron aprehendidos varios miembros de ese partido.

Haciendo un paréntesis en la relación de los hechos, considero que el motivo por el cual se arremetió contra la organización del Partido Comunista y algunos activistas de izquierda, se debió a que el gobierno percibía el problema de subversión más allá de un conflicto sectorial o meramente estudiantil. De ahí el uso de toda la fuerza represiva contra el movimiento. El gobierno, en su propia percepción del poder no podía dejar de preocuparse por la influencia que ejercían los movimientos revolucionarios y democráticos de otras partes del mundo sobre la juventud mexicana. Claro está que en ese sentido no hay “enemigo pequeño”, y aunque el PCM no era una fuerza de oposición representativa, de todas formas había que acabar -aprovechando la coyuntura- con cualquier indicio que pudiera poner en cuestión la forma antidemocrática y unipartidista del régimen.

Ante dicho abuso, el gobierno trató de dar la impresión a la opinión pública, de que la policía sólo restablecía el orden que había sido alterado por agitadores extranjeros.¹¹⁰ Al respecto, el periódico Excélsior del 29 de julio de 1968, publicaba que la policía buscaba a varios anarquistas franceses ligados a la “revolución de mayo”.

En una visión internacionalista del movimiento del 68, en cuanto a los sucesos políticos a nivel mundial en este periodo, Manuel Aguilar Mora precisa que:

...en 1968 se ha iniciado un periodo de transformaciones sociales a nivel mundial... El destino mexicano se ha venido entrelazando más y más estrechamente en el curso de la política mundial. Nuestra corriente marxista revolucionaria sostiene que el 68 mexicano se integró dentro del curso de la revolución mundial. ¿Hubiera sido posible el 68 mexicano sin la ofensiva del Tet vietnamita, sin la muerte del Che en Bolivia, sin

¹¹⁰ En sus declaraciones, el regente Corona del Rosal puntualizó: la filiación de los promotores del plan de agitación y subversión se encuentra en la identidad de algunos de los detenidos y en la propaganda por ellos desplegada; “en mi opinión -dijo- se trata de elementos del Partido Comunista”. Por su parte, Luis Echeverría, secretario de gobernación, expresó que la CNED fue la que planeó los acontecimientos. Revista de la Universidad de México, UNAM, vol. XXIII, núm. I, septiembre de 1968, p. 6

el mayo francés, sin la rebelión estudiantil a escala planetaria? Nuestra respuesta es clara: ¡no, mil veces no!"¹¹¹

Algunos ideólogos también han interpretado el movimiento estudiantil bajo otra óptica más particular, tratando de explicar que la crisis del 68 se debió a un problema provocado por un sector gubernamental que aspiraba al poder presidencial -tampoco esta premisa quedó aclarada- tratando de desprestigiar a otros políticos del régimen, que tenía las mismas aspiraciones para el sexenio de 1970-76, reduciendo así el verdadero carácter democratizador que tuvo el movimiento estudiantil-popular (tal vez en un principio las demandas eran limitadas, pero posteriormente tomaron una connotación política más amplia y de carácter democrático).

Retomando los acontecimientos, vemos que en las últimas horas de la tarde y toda la noche del 26 de julio transcurrieron en zalgarda en el Centro Histórico de la ciudad de México. Muchos estudiantes encontraron refugio en la Escuela Preparatoria San Ildefonso, convirtiendo éste en el centro de resistencia y acción estudiantil los siguientes dos días. La UNAM se sumó al conflicto cuando el 28 por la noche intervino el ejército y derribó la puerta principal del plantel de San Ildefonso con un disparo de bazuca, posteriormente son tomadas las preparatorias 2, 3 y 5 de la UNAM y la vocacional 5 del IPN: "El número de lesionados sobrepasa los 400 y el de los detenidos 1000."¹¹² A partir de este momento la solución ciega y sorda que dio el gobierno federal a través de la regencia, tendría como resultado la ampliación y unificación del movimiento estudiantil -como menciono anteriormente- y todos marcharían sobre un mismo eje en contra del autoritarismo y la antidemocracia del régimen.

Las "revueltas de los muchachos" pasarían a ser "problemas de adultos", cuando el rector Javier Barros Sierra decretó día de luto en Ciudad Universitaria e izó la bandera a media hasta. Posteriormente se declararía la huelga en todas las escuelas del IPN, UNAM, Chapingo y algunas universidades de provincia, en las que no sólo participaban estudiantes, sino profesores, investigadores, trabajadores y autoridades académicas de la educación media y superior en México. Ante esto, se efectuaron ciertos cambios en la actitud del gobierno y fueron devueltas algunas preparatorias y vocacionales a las autoridades universitarias y del IPN: "Se libera un gran

¹¹¹ Manuel Aguilar Mora: El bonapartismo mexicano, vol. I, Ed. Juan Pablos, México, 1982, p. 92

¹¹² Ramón Ramírez: El movimiento estudiantil de México, Ed. ERA, vol. I, México, 1969, p. 162

número de estudiantes, pero quedan detenidas 14 personas, entre ellas algunos extranjeros, en calidad de "principales instigadores del conflicto", según información de la Jefatura de Policía."¹¹³

En un intento de las autoridades por detener el conflicto, el regente de la Ciudad recibe el día 30 de julio a los dirigentes de la FNET, pretendiendo legitimar ante la base estudiantil a esta Federación, que tradicionalmente había sido controlada por el gobierno, dando solución casi inmediata al pliego petitorio que éstos presentaban, con lo cual, los dirigentes de la FNET consideraron que esta era "una demostración más de comprensión del gobierno hacia el pueblo" (El Universal y El Día, 31 de julio de 1968).

El pliego petitorio presentado por la dirigencia del FNET, era el siguiente

- 1) La destitución de los actuales jefes de los granaderos y policía metropolitana.
- 2) Destitución de todos aquellos elementos que resulten responsables de las tropelías cometidas contra los estudiantes de la Vocacional 5.
- 3) La indemnización de estudiantes caídos por la intervención de los granaderos.
- 4) Expedición o aplicación, en su caso, de un reglamento que delimite la intervención de dichos comisionados del orden público.
- 5) Que desaparezcan las fichas policiacas de los estudiantes detenidos.
- 6) Excarcelación de todos los estudiantes presos e información completa de aquellos que hasta el momento se ignora su paradero.
- 7) El inmediato desalojo de las escuelas de las tropas federales y policía.¹¹⁴

Pero de poco valieron las argucias del gobierno capitalino, ya que el Comité Coordinador del Movimiento General de Huelga del IPN, formado el día 28, desconoció al FNET el día 31. Y después, como resultado de la entrevista con Corona del Rosal, esta organización "fue acusada de haber cometido innumerables actos de traición al estudiantado, de estar controlado y recibir subsidios..."¹¹⁵

La posición de la FNET se confirmó cuando el 3 de agosto declaraba: "...el gobierno de México es víctima de una conspiración nacional e internacional por parte de los provocadores tradicionales organizados en las corrientes del maosismo y del trotskismo".¹¹⁶ De hecho el desprestigio de la FNET se había dado antes de la entrevista con el regente, después de la declaración hecha

¹¹³ Sergio Zermeño: México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68. Ed. siglo XXI. México, 1978, p. 14

¹¹⁴ Ibidem., p. 15

¹¹⁵ Ramón Ramírez: El movimiento... op. cit., vol. I. p. 175

¹¹⁶ Ibidem., p. 187

por parte de la Dirección de Policía del DF, en el sentido de que fue a petición de la FNET que los granaderos reprimieron a los estudiantes que se dirigían al Zócalo el 26 de julio.¹¹⁷

Ante el desconocimiento de la FNET y sus negociaciones con el regente, se elaboró un nuevo pliego petitorio, el 28 de julio, en una reunión efectuada en la Escuela Superior de Economía del IPN, con la asistencia de varios representantes del IPN y de la UNAM, así como de la Escuela Normal y de la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo. Dicha reunión no sólo fue importante por haber marcado un cambio conceptual de la lucha estudiantil, expresado en demandas con mayor contenido político, sino también porque fue un acto de unidad para formar lo que sería la futura dirección del movimiento, que habría de consolidarse posteriormente con la creación del Consejo General de Huelga.

El nuevo pliego petitorio quedó elaborado con los siguientes puntos:¹¹⁸

- 1) Desaparición de la FNET, de la porra universitaria y del MURO.
- 2) Expulsión de los estudiantes miembros de las citadas agrupaciones y del PRI.
- 3) Indemnización por parte del gobierno a los estudiantes heridos y a los familiares de los que resultaron muertos.
- 4) Excarcelación de todos los estudiantes detenidos.
- 5) Desaparición del cuerpo de granaderos y demás policías de represión.
- 6) Derogación del artículo 145 del código penal.

El primero de agosto salió a la calle la primera manifestación de protesta integrada por estudiantes de la UNAM, el Politécnico, El Colegio de México y estudiantes normalistas. El rector de la UNAM, que había propuesto a las autoridades universitarias como interlocutoras entre el gobierno y los estudiantes, encabezó la manifestación de duelo con un contingente de 100 000 personas, acompañado por los directores de escuelas y facultades, situación que provocó el descontento estudiantil, sobre todo en algunos grupos más radicalizados de la UNAM, aduciendo que la manifestación había sido una “farsa oficialista”. Posteriormente, hacen su aparición las brigadas estudiantiles informando sobre la causa estudiantil a la población, fomentando

¹¹⁷ Cfr., Sergio Zermeño; México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68. Ed. Siglo XXI. México, 1978.

¹¹⁸ *Ibidem.*, p. 27

la movilización de la base y promoviendo la integración del movimiento a través de tareas conjuntas. De ahí se puso de manifiesto una pronta evolución en la forma de dirección del movimiento y de su propio desarrollo.

El movimiento cobró mayor importancia con la aparición de las 150 brigadas de activistas, que bajo la consigna de extender el movimiento a los sectores populares le imprimieron un carácter democratizador a la lucha estudiantil. Las denuncias se centraron en la antidemocracia sindical, llamando a atacar la estructura sindical "charra" y a luchar juntos (obreros, estudiantes y pueblo) por la libertad de los presos políticos; esto motivó a 600 padres de familia que acudieron a una asamblea convocada por las organizaciones estudiantiles en la Vocacional 5.

Otro aspecto importante de las brigadas, consistió en la utilización de formas originales de acción y propaganda. Los mítines relámpago y las colectas públicas que se efectuaban atrajeron el apoyo de otros sectores, pero también el hecho de salir a las calles pregonando una lucha contra el régimen antidemocrático, acentuó la inquietudes del gobierno, sobre todo en vísperas de los Juegos Olímpicos.

Respecto a la coordinación del movimiento estudiantil y posteriormente en la evolución de sus demandas -sobretudo en el rubro de las libertades democráticas-, es importante reconocer la influencia que ejercieron las pequeñas organizaciones de izquierda y el Partido Comunista con sus organizaciones juveniles (Juventud Comunista Mexicana y CNED), que si bien no tenían la dirección del movimiento, sí participaron en la representación y elaboración de algunas de las demandas.

En cuanto a la participación de grupos de izquierda en este movimiento, Manuel Aguilar Mora, apunta que:

El movimiento espontáneo de la envergadura del de 68, que no desbordó jamás ese su cauce esencial, debió tener a su cabeza una dirección natural correspondiente a su carácter. Y la tuvo... ello no significaba que el papel de las organizaciones políticas de izquierda existentes hubiera sido nulo. De hecho le heredaron al movimiento muchas de sus demandas... sin embargo esa izquierda no logró imprimir al movimiento una estrategia orgánica elaborada. La izquierda que en 68 se declaró en favor del movimiento, la constituían, aparte de los pequeños grupos de militantes socialistas, despectivamente llamados "grupúsculos", el PC mexicano y el MLN jefaturado por

Heberto Castillo. Todos los dirigentes de estas organizaciones reconocen que ellas no dirigieron el 68...¹¹⁹

Bajo una visión más politizada fueron aprobados y dados a conocer, el 4 de agosto, los seis puntos del pliego petitorio definitivo:

- 1) Libertad a los presos políticos.
- 2) Destitución de los generales Luis Cueto Ramírez y Raúl Mendiola (jefe y subjefe de la policía, respectivamente), así como también el teniente coronel Armando Frías (jefe del cuerpo de granaderos).
- 3) Extinción del cuerpo de granaderos, instrumento directo en la represión y no creación de cuerpos semejantes.
- 4) Derogación del artículo 145 y 145 bis del código penal federal (delito de disolución social) instrumento jurídico de la agresión.
- 5) Indemnización a las familias de los muertos y a los heridos que fueron víctimas de la agresión desde el viernes 26 de julio en adelante.
- 6) Deslindamiento de las responsabilidades de los actores de represión y vandalismo por parte de las autoridades a través de policías, granaderos y ejército. (Periódico El Día, 4 de agosto de 1968)

La evolución del movimiento hacia una concepción más amplia de la lucha política se hizo evidente en la gran manifestación del 5 de agosto, convocada por el Comité Coordinador de Huelga del IPN. En ese acto, el contingente de casi cien mil estudiantes amplía sus consignas y hace un llamado al pueblo para que se una al movimiento contra el gobierno antidemocrático y represivo. En este sentido, el movimiento estudiantil empieza a definirse dentro una lucha popular, reivindicando no sólo sus demandas inmediatas sino también mayor libertad de participación para la sociedad.

Los llamados a la unidad dieron como resultado la creación de la Coalición de Maestros de Enseñanza Media y Superior Pro Libertades Democráticas el 8 de agosto, reuniendo en un solo organismo a las asociaciones magisteriales que se habían agrupado a raíz del movimiento en la UNAM, IPN, Escuela de Agricultura (Chapingo), escuelas normales, etcétera, quienes en un desplegado de prensa manifestaron que:

Los maestros entendemos la lección de nuestros alumnos, hemos comprendido que todos los ciudadanos pueden y deben participar en la vida política del país e influir en

¹¹⁹ Manuel Aguilar; El bonapartismo... op. cit., vol.1, p.102

el mejoramiento de nuestra sociedad; hemos comprendido que no se puede permanecer al margen de una situación que ha puesto de manifiesto que dentro de nuestra forma de gobierno, pueden desarrollarse tendencias que lleven al país a un clima donde la represión y la violencia sustituyan los derechos democráticos. Comprendimos en fin que el silencio y la indiferencia son cómplices...¹²⁰

Para el 9 de agosto se constituía el Consejo Nacional de Huelga (CNH), como órgano máximo de dirección, acto en el que el estudiantado había mostrado su capacidad organizativa, formando una dirección y redefiniendo los objetivos.

En la dinámica de solidaridad, el 10 de agosto, el Movimiento Revolucionario del Magisterio -organización disidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación controlado por el gobierno- hace un llamado al pueblo para que se integre a la lucha por las libertades democráticas y hace suyas las demandas de los estudiantes. "Otras adhesiones en esta fecha provienen de los maestros de la Academia de Danza Mexicana de Bellas Artes, los maestros de la Universidad Iberoamericana, etcétera."¹²¹

Entre el 13 y el 27 de agosto se puede ubicar la etapa de más alta coherencia y mejor posición de fuerza relativa por parte de los movilizados, y las jerarquías en el seno de la alianza quedan en este momento definidas: "Hacemos saber que cualquier solución que se intente deberá ser aprobada por el Consejo General de Huelga y que desconocemos y desaprobamos cualquier arreglo en el que participen personas u organizaciones ajenas a este Consejo" declara el CNH el 10 de agosto...¹²²

El movimiento adquiere en esos momentos su mayor fuerza, logrando el apoyo de diversas organizaciones; padres de familia, escuelas, institutos, sindicatos, etcétera. La espontaneidad explosiva con la que surgió rápidamente se transformó en un amplio movimiento masivo, hecho que quedó comprobado con la "Magna Manifestación Popular en Defensa de las Libertades Democráticas"¹²³ realizada el 27 de agosto, y a la que asistió más de medio millón de personas.

El 27 de agosto, la más grande manifestación urbana, todavía hoy no superada, evidenció que el movimiento estudiantil convergía claramente en un torrente popular

¹²⁰ Ramón Ramírez; El movimiento... op. cit., p. 84

¹²¹ Ibidem, p. 235.

¹²² Ibidem, p. 19

¹²³ Es importante señalar que la invitación a la manifestación, precisaba que el acto se haría por la defensa de las libertades democráticas de toda la sociedad, y no sólo por las demandas estudiantiles.

democrático, generalizado e independiente con un perfil que con su profundización se aguzaba..."¹²⁴

Debido a dicha movilización, el Presidium del Comité Central del Partido Comunista, en una declaración, precisa el rumbo que había tomado el movimiento:

...la gigantesca y pacífica manifestación estudiantil-popular realizada el martes 27 en la ciudad de México es una expresión indiscutible del extraordinario crecimiento del nivel de conciencia adquirido por inmensos sectores populares... Esta extraordinaria demostración popular tenía por objetivos reclamar la solución de las seis reivindicaciones del movimiento; exigir el respeto a los derechos constitucionales y proclamar la disposición de maestros y estudiantes a la discusión y el diálogo con las autoridades competentes, a fin de solucionar el conflicto planteado hace ya más de un mes.¹²⁵

Sin embargo -comenta Sergio Zermeño-, "...el 27 de agosto fue el punto cúspide, en el que la alianza de este actor activo mostró su mayor identidad, su más alta consistencia, su coherencia, pero también al final del acto, su desarticulación y su desmoronamiento."¹²⁶

A pesar de la demostración de fuerza que el movimiento estudiantil pudo efectuar y el apoyo que recibió por parte de otros sectores, el gobierno se mantuvo en la rigidez propia de su estructura y la única respuesta que otorgó fueron nuevos actos de intervención del ejército y de las fuerzas represivas, disolviendo con mayor violencia a diversos grupos de estudiantes y profesores. La actitud violenta del gobierno continuó durante los meses de agosto y septiembre, hasta culminar con la muerte de más de 300 personas, la detención y encarcelamiento de algunos de los dirigentes del CNH, el 2 de octubre de 1968 en la Plaza de las Tres Culturas, en Tlatelolco.

Tal vez en el momento en el que se incrementaba el descontento, hubiera sido más razonable y de mayor conveniencia para el propio régimen que se entablara el diálogo para solucionar el conflicto. Pero la formación política autoritaria del gobierno, acostumbrado a ejercer el control y el dominio absoluto, e inmerso en un compromiso con el desarrollo capitalista y en un afán por mantener la estabilidad bajo cualquier costo, negaron cualquier posibilidad para resolver el agravio a un sector de la población,

¹²⁴ Manuel Aguilar; El bonapartismo .. op. cit., vol 1, p. 97

¹²⁵ Revista, Historia y Sociedad, núm. 12, abril-junio, 1968. Apéndice, pp. XCIII-C

¹²⁶ Sergio Zermeño; México... op. cit. p.29

convirtiéndolo en un agravio nacional, dando como resultado, no sólo el derramamiento de sangre, sino el surgimiento de nuevos sectores y grupos sociales conscientes y radicalizados, que posteriormente entablarían una lucha abierta contra el Estado y su aparato represivo, obligando de tal forma al grupo gobernante a rectificar el modelo de dominación política, incursionando en una apertura democrática más forzada que voluntaria.

El colofón de este hecho histórico bien puede sintetizarse con la propia declaración del Consejo Nacional de Huelga, respecto a los acontecimientos del 2 de octubre de 1968:

El 2 de octubre se congregaron cerca de 10 mil personas en Tlatelolco invitadas por el CNH a un mitin del movimiento estudiantil. El acto era obviamente pacífico, ya que además de los estudiantes se encontraban trabajadores y mujeres con sus familias incluyendo numerosos niños.

Sin previo aviso, la plaza fue invadida por miles de soldados, policías uniformados y secretos, quienes comenzaron a disparar toda clase de armas contra la multitud indefensa.

El saldo de la masacre de Tlatelolco aún no acaba. Hasta el momento han muerto cerca de 100 personas, de las cuales sólo se sabe de las recogidas hasta el momento; los heridos se encuentran por miles y se tienen secuestrados en las cárceles militares, civiles y privadas a cientos de ciudadanos... Hacemos un llamamiento a todos los mexicanos honrados de la Patria, a los obreros, campesinos, maestros, intelectuales y estudiantes de todo el país, para que eleven su protesta en la forma más enérgica que puedan. La solidaridad se hace más necesaria ahora, antes de que México se encuentre envuelto en el oscurantismo de la total opresión e injusticia...¹²⁷

Al ser apagada la explosividad del movimiento estudiantil en la noche de Tlatelolco se ponía fin a una etapa, pero se daba inicio a otra que constituyó un nuevo periodo de la lucha del pueblo mexicano por la libertad y la democracia. En este sentido el movimiento estudiantil-popular del 68 constituye un eslabón histórico en el proceso democratizador del país. De ahí que los verdaderos logros del movimiento se advierten principalmente en los años setenta, en donde se cristaliza la formación de nuevas organizaciones populares y grupos de izquierda; crece el activismo político en diferentes universidades de los Estados (Puebla, Oaxaca, Nuevo León, Sinaloa, etc.), se dan luchas sindicales independientes tanto en universidades como en el sector obrero (surge la TD del SUTERM), se crean frentes independientes de

¹²⁷ Cfr., periódico, El Día, del 6 de octubre de 1968.

campesinos, surge y se extiende el movimiento urbano popular en varias ciudades, etcétera.¹²⁸

La herencia política del movimiento democratizador de 1968 perdura en la historia política de México, ya que las nuevas generaciones que recibimos esa influencia, partiríamos de una óptica más politizada en cuanto al acontecer social y político del país. Aunque algunas apreciaciones -como la de García Cantú- respecto a la "crisis de la comunidad universitaria" después del 68, aseguraban que: "El descontento que fomenta la frustración política y la amargura de la dispersión de las fuerzas organizadas, favorecieron la adopción de la cultura de la droga; música para aturdirse; mariguana para escapar de una realidad brutalizada; agrupaciones con los más íntimos para abolir los valores aprendidos, suprimir la esperanza activa y desesperar..."¹²⁹

Por fortuna, no todos los actores sucumbieron a tal recurso y muestra de ello se observó después, en el régimen de Echeverría, quien con la intención de desconcentrar la vida política de los universitarios, promueve la descentralización de la UNAM: se crean nuevas escuelas separadas por enormes distancias; los Colegios de Ciencias y Humanidades (CCH), la Universidad Autónoma Metropolitana y numerosos organismos e instituciones educativas. Y como contraparte a la desmovilización estudiantil muchos de los actores del 68 canalizaron su "frustración política" dentro y fuera de las nuevas escuelas, en la tarea de educar y concientizar a las nuevas generaciones, que a su vez trasladaban el aprendizaje político hacia afuera, participando activamente en los diferentes movimientos populares o huelguísticos del momento. La herencia política de los actores del 68 contribuyó a la formación de cuadros políticos que generarían nuevas organizaciones y partidos de izquierda, bajo una concepción más definida de la lucha de clases en contra del régimen capitalista -en la izquierda protopartidista se multiplicarían los grupos de inspiración espartaquista, maoísta o marxista leninista.

Surgen: en 1972 el Partido Demócrata Mexicano; en 1974 el Partido Mexicano de los Trabajadores; en 1975 el Partido Socialista de los Trabajadores; en 1976 el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Socialista Revolucionario; en 1977 el Partido del Pueblo Mexicano.¹³⁰

¹²⁸ Cfr. Manuel Aguilar Mora: El bonapartidmo mexicano. Ed. ERA, vol 2, México, 1982.

¹²⁹ Citado por Sergio Zermeño; México... op. cit. p.69

¹³⁰ Pablo González Casanova; El Estado y los Partidos Políticos en México, Ed. ERA, México, 1981, p. 146

Por otro lado, algunos grupos más radicalizados formaron organizaciones guerrilleras tales como: el Movimiento de Acción Revolucionaria (MAR), los Comandos Armados del Pueblo (CAP), la Liga Comunista 23 de Septiembre y las fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo. En Guerrero, en Chihuahua, en las grandes ciudades se desencadenó la llamada “guerra secreta”.

Las condiciones económicas y políticas que se vivían en ese periodo, tanto a nivel nacional como internacional, creaban un brío político basado en la idea de que las “condiciones objetivas” estaban dadas en México para efectuar la revolución socialista; ya sea por la vía armada o mediante la toma del poder bajo una dirección de la clase obrera. La realidad fue que con el reajuste del régimen político hacia la apertura reformista y los duros golpes que sufrió la guerrilla, la actividad de algunas organizaciones revolucionarias de izquierda cambió el rumbo hacia la lucha en terreno electoral. La reforma político de 1977, que permitió la legalización del Partido Comunista, marcó un cambio paulatino de la izquierda hacia posiciones reformistas y parlamentarias.

Es importante destacar que la educación y experiencia política adquirida por los luchadores sociales, tiene que ver con los sucesos políticos posteriores más importantes en el país y principalmente en la ciudad capital: al movimiento del 68 le siguió la insurgencia sindical; la reforma política-electoral y el registro de los partidos de izquierda en 1977-79; la movilización ciudadana después de los sismos del 1985 y la reforma política de 1986; la insurrección electoral de 1988 en el DF, las reformas políticas de 1993 y 1996 para el Distrito Federal y la elección del Jefe de Gobierno de la ciudad de México en 1997.

La apertura democrática

Como ya vimos, el movimiento del 68 puso en evidencia las contradicciones del modelo político y económico seguido hasta entonces por el gobierno mexicano, mostrando el verdadero carácter del Estado capitalista ante los diferentes grupos sociales. Desde ese momento se generó en amplios sectores de la población un proceso de desconfianza y de oposición frente al gobierno: las guerrillas tomaron fuerza, la izquierda amplió su influencia, surge el sindicalismo independiente y los sectores urbano-populares se iniciaron dentro de la lucha de clases. Incluso dentro de la propia burocracia política del gobierno, adquirió predominio la corriente que creía necesario

modificar las formas del control político, si se quería conservar el sistema presidencialista, que es pieza clave de la estabilidad del sistema.

Para recuperar la credibilidad del régimen, desde antes de que Echeverría asumiera la presidencia del país, ya se habían propuesto algunos ligeros cambios. Por medio del decreto presidencial del 20 de enero de 1970 se otorgaba la calidad de electores a los mayores de 18 años de edad, en tanto que antes se necesitaba tener 21 años si se era soltero, y 18 si se estaba casado; se derogaron los artículos relacionados con la disolución social, que demandaban los estudiantes en 1968. Pero estas reformas mínimas no habrían de disminuir el enojo político, producto de la represión, que se convirtió en un abstencionismo mayoritario hacia las elecciones federales del 10 de diciembre de 1970, con las que asume la presidencia de la República Luis Echeverría Álvarez, mediante una votación de: el 34% de abstenciones, 25% de votos anulados y 20 % de votos para otras opciones. De tal modo que el PRI obtuvo menos del 20 % de votos del electorado participante: "Eso hizo decir a varios intérpretes que el PRI ya era un partido minoritario. Las elecciones de 1970 revelaron una crisis. Ocurrieron después de la masacre."¹³¹

En consecuencia, la pérdida de legitimidad y la desconfianza debida a los desajustes económicos, serían algunos de los problemas principales que tendría que resolver el nuevo presidente. Es por eso que Luis Echeverría desde su campaña presidencial tuvo el propósito de "dialogar", buscando abrir espacios a la disidencia de sectores sociales resentidos, en particular con los intelectuales, los universitarios y algunos grupos de izquierda. De ahí que implementara la política de "apertura democrática" -ofreciendo reformas de poco alcance-, tratando también de deslindarse del régimen anterior y proponiendo dar un giro en la conducción política. Con tal intención, Echeverría ofreció un gobierno abierto y autocrítico para recuperar la legitimidad, a través de una actitud flexible y tolerante de los grupos y organizaciones civiles más contestatarios.

La propuesta central del gobierno echeverrista planteaba entonces: flexibilizar más los mecanismos de control social y el uso de la violencia, y a su vez, reformar la participación económica del gobierno para mantener la estructura presidencialista y reconstruir las relaciones con el sector estudiantil. En este afán por neutralizar los efectos desestabilizadores que generaba la pobreza

¹³¹ Ibidem, p. 138

social, implementó una política de carácter populista, sin afectar los beneficios del capital. Echeverría canalizó los esfuerzos de su gobierno para resanar la legitimidad presidencial y remontar las trabas del crecimiento económico, sin modificar sustancialmente la estructura autoritaria del régimen.

Un aspecto que quedó fuera del programa de Echeverría, y que además no era pretensión del mismo, se refiere a la democracia como aspiración de participación autónoma de la sociedad civil. No obstante la reforma parcial que Echeverría propuso, provocó que los grupos monopólicos empresariales se sintieran afectados, lo que dio a su gobierno un contenido conflictivo.¹³²

En síntesis el programa de gobierno de Echeverría reivindicaba el poder del Estado y el legítimo papel de la institución presidencial para promover, dirigir y controlar la actividad económica y política de los diferentes grupos sociales. No obstante reconocía la necesidad de superar las fallas sin alterar las normas básicas del autoritarismo del régimen, el cual contaba con la suficiente fortaleza de estructuras y principios para realizar los cambios que la situación imponía... Principios y programas de gobierno con los que Echeverría reactualizaba la vieja tesis de la conciliación de clases, revestida ahora con la propuesta de una economía mixta como motor del desarrollo social y político..."¹³³

Aunque la apertura democrática se dirigió principalmente hacia los sectores intelectuales y los medios universitarios, esto no fue obstáculo para que en plena apertura, el 10 de junio de 1971, se reprimiera una gran manifestación organizada por el Instituto Politécnico Nacional, en apoyo a los estudiantes de la Universidad de Nuevo León.¹³⁴ La represión corrió a cargo del cuerpo militar denominado "los halcones", protegidos por la policía capitalina. Este hecho precipitó la decisión de Echeverría para "desligarse" del sexenio anterior, obligando a renunciar al Jefe del DDF, Alfonso Martínez Domínguez, al Director de Policía y Tránsito y al Procurador General de la

¹³² Debido a la Reforma Electoral de 1973, que disminuyó los requisitos para el registro de nuevos partidos, la liberación de presos políticos y la moderación de la censura gubernamental hacia los medios de comunicación. La política de apertura fue duramente criticada y los grupos burgueses de empresarios, principalmente el de Monterrey, vieron en forma peligrosa los "excesos populistas" sobretudo a raíz del asesinato del empresario Eugenio Garza.

¹³³ Estela Arredondo Ramírez; "El presidencialismo ante el dilema de estabilidad o democracia", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), México Estabilidad y Lucha por la Democracia 1900-1982, Ed. El Caballito-CIDE, México, 1988, p. 153

¹³⁴ Durante los primeros meses de 1971 las autoridades de la Universidad Autónoma de Nuevo León se enfrentaron con el gobernador del Estado por problemas de subsidio. Cfr. José Woldenberg y Mario Huacuja; "El sexenio de Luis Echeverría", en Rosa Ma. Miron Lince (coord.): Evolución del Estado Mexicano, tomo III, Ed. El Caballito, México, 1986

República. A pesar de estas renunciaciones, la indignación de los estudiantes continuó acentuando la fragmentación y ruptura entre el gobierno y los universitarios.

El inicio de este proceso aperturista, que es producto de las luchas sociales del periodo, es sumamente rico en acontecimientos, por lo que resulta difícil presentar en este apartado todas las variables que influyeron para dar paso a los ajustes y reacomodos del régimen de gobierno. De tal forma que me limitaré a presentar los ejes en que se sustentaron las reformas del gobierno de Echeverría:

1.- En el diálogo y la ampliación relativa para las libertades de expresión: inauguró un nuevo lenguaje en la retórica y discurso populista, sostuvo encuentros con grupos de estudiantes -muchos de ellos representativos del movimiento del 68-, dialogó también con algunos disidentes del sindicalismo, tales como la Tendencia Democrática de los electricistas y con la creciente oposición sindical de Teléfonos de México. Se propuso amnistía a los guerrilleros de Genaro Vázquez y de Lucio Cabañas, aunque ésta fue rechazada. En la prensa comenzó a ejercerse cierta libertad, permitiendo la crítica a las desviaciones iniciales de la Revolución Mexicana.

2.- En el ámbito económico: trató de mantener la rectoría del Estado en la economía y su robustecimiento en todos sus niveles, particularmente en cuanto a sus finanzas; compartir el ingreso con equidad, recuperar el nivel de la vida de la población campesina ante el visible deterioro de la economía en las regiones rurales. Y para frenar la oleada del sindicalismo independiente, decretó un incremento salarial de emergencia en 1973; se formó la Comisión Nacional Tripartita, el Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores, El INFONAVIT, el Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores. Se ampliaron las funciones de la CONASUPO, se fundó el Instituto Nacional del Consumidor y en 1975 se integró el Comité Nacional Mixto de Protección al Salario.¹³⁵

3.- En el terreno político-electoral: se refrendó la concesión del voto a los mexicanos mayores de 18 años; se reduce la edad para ser electo diputado a 21 años y a 30 para senador, en vez de los 25 y 35 requeridos con anterioridad; se rebaja el índice de 2.5% a 1.5% de la votación total para que

¹³⁵ Ibidem.

un partido registrado se represente en la Cámara de Diputados y se amplía a un máximo de 25 el número de diputados de un partido minoritario; se amplía a 250 000 habitantes cada distrito y el número de estos aumentó a 196 en el país; se redujo el número de personas que se requerían para registrar un partido político, de 74 mil a 65 mil; todos los partidos políticos con registro obtuvieron acceso a tiempo en la radio y la televisión para sus actividades de propaganda.¹³⁶

Un aspecto que particularmente quiero resaltar en este periodo, fue la nueva modalidad de represión gubernamental, que perdura hasta nuestros días. Intimidando, agrediendo y desapareciendo a la disidencia política. Actividad gubernamental que a muchos nos dejó la ausencia de familiares, amigos o compañeros.

Las detenciones y desapariciones -para desarticular a los grupos políticos clandestinos y guerrilleros sobre todo- observadas en la primera mitad de la década de los setenta, condujo posteriormente al surgimiento de otro tipo de organizaciones civiles, las cuales efectuaron un arduo trabajo, muchas veces ignorado o poco reconocido dentro de la lucha social del país -incluso dentro de la misma izquierda-; sin embargo, su trabajo es el antecedente de un reclamo que es punto esencial de la democracia, en el sentido del reconocimiento y respeto de los derechos humanos, las libertades políticas y la propia vida.

Dentro de estas organizaciones, quiero destacar principalmente el trabajo del Comité Nacional Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Desaparecidos y Exiliados, fundado en 1977, encabezado por la señora Rosario Ibarra de Piedra. El Comité se erigió como instancia unitaria de familiares de desaparecidos y presos políticos, promoviendo la adopción de sus demandas en otros organismos sociales y políticos. Y como resultado del arduo trabajo y de importantes movilizaciones, en 1978 -en la coyuntura de la Reforma Política-, lograron la promulgación de una Ley de Amnistía que permitió la liberación de centenares de presos políticos.

En 1979, las organizaciones participantes en el Consejo Político -integrado por organizaciones invitadas a participar en actividades para liberar a sus compañeros- y el Comité constituyeron, el 12 de diciembre, el Frente

¹³⁶ Cfr., Silvia Gómez Tagle; "La reforma política en México y el problema de la representación política de las clases sociales", en Jorge Alonso (coord.), El Estado Mexicano, Ed. Nueva Imagen, México, 1982.

Nacional Contra la Represión, por las Libertades Democráticas y la Solidaridad (FNCR).

El FNCR quedó integrado por numerosas organizaciones de familiares de presos y desaparecidos de varios estados de la República, partidos políticos, organizaciones campesinas, sindicales, de colonos, estudiantiles y otras.

El FNCR se planteó como objetivos luchar por la presentación de los detenidos-desaparecidos; la abolición de la tortura; la disolución de los cuerpos represivos anticonstitucionales; la amnistía general e irrestricta para todos los presos, perseguidos y exiliados por motivos políticos; la supresión de las cárceles clandestinas y el cese a la persecución de la disidencia...¹³⁷

Para comprender la dimensión del problema de represión y violación de los derechos humanos, iniciado en los setenta, el investigador Miguel Concha Malo, en su trabajo; "Las violaciones a los derechos humanos individuales en México (periodo 1971-1986)", nos muestra que:

Del total de datos -individuales y colectivos- arrojados por la presente investigación, que suman un total de 6 mil casos de violación a los Derechos Humanos individuales en México, durante el periodo 1971-1986, sin distinguir la modalidad del hecho... Se ha trabajado en torno a seis modalidades diferentes: las ejecuciones arbitrarias, las detenciones arbitrarias, los secuestros, las detenciones/desapariciones, las lesiones y la aplicación de tortura. Todas ellas englobadas en el ámbito de tres derechos fundamentales: el derecho a la vida, el derecho a la libertad personal y el derecho al respecto de la integridad física... En lo referente a los periodos presidenciales, observamos que el de LEA (1971-1975) arrojó un total de 847 casos; el periodo de JLP (1977-1981) registra 2 mil 869 casos; y el periodo de MMH (1983-1986) cuenta con mil 682 casos...¹³⁸

Ante este problema, podemos inferir que la represión por parte del Estado ha sido una constante en la política de los diferentes gobiernos, independientemente de como se presente, ya sea democratizadores o populistas. Para el Estado y su partido gobernante (PRI) ha sido indispensable mantener el control de las clases oprimidas, sobre todo cuando éstas se manifiestan en forma independiente, cuestionando los mecanismos de control sobre la sociedad, entonces, se hace presente la represión.

¹³⁷ Antonio Hernández: "Frente Nacional Contra la Represión". En: Rev. Espacios, reedición de agosto 1983, No. 1, México, p. 43.

¹³⁸ Miguel Concha Malo: "Las violaciones a los Derechos Humanos Individuales en México (periodo: 1971-1986)", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa, (coords.), Primer informe sobre la democracia: México 1988, Siglo XXI, UNAM, México, 1988, pp. 139,177 y 178

Concluyendo con el periodo aperturista, vemos que el acercamiento de Echeverría hacia los sectores populares, como táctica indispensable para recuperar la legitimidad, provocó el distanciamiento del sector privado frente al sector público. La pérdida de confianza se hizo mutua y las impugnaciones empresariales fueron directas contra la política gubernamental, principalmente en vísperas de la sucesión presidencial, en la segunda mitad de 1976. El panorama político se descompuso aún más, debido a la desconfianza agravada por la primera devaluación, desde la de 1954, y por la decisión postrera de Echeverría de expropiar grandes extensiones de tierra en Sonora para formar ejidos.¹³⁹ Finalmente el sexenio terminaba con el rompimiento relativo entre el presidente saliente y el sector privado del país.

Al finalizar su administración, el proyecto modernizador de Echeverría había fracasado en toda la línea; bautizado por la burguesía y el régimen de López Portillo como la economía de ficción y como la intromisión del Estado en áreas que no le competían con los fideicomisos y organismos descentralizados...¹⁴⁰

La reforma política de José López Portillo

Cuando José López Portillo asumió la presidencia en 1976, el país se encontraba sumido en una crisis económica y política que traía consigo: inflación, deuda, devaluación, deslegitimización, un movimiento obrero inconforme y una burguesía irritada. Al gobierno de López Portillo no le quedó más que reconocer el agotamiento de la estrategia del desarrollo mexicano.

López Portillo realizó, durante su campaña política para la Presidencia de la República, un diagnóstico de coyuntura que arrojó la necesidad de reconstruir la base económica nacional mediante la expansión de la producción y el empleo... al inicio de su mandato, propuso dos acciones centrales para los primeros años de su gobierno: la Reforma Política, para transformar las instituciones democráticas del régimen; y la Alianza Popular Nacional y Democrática para la Producción, como estrategia para recuperar y superar la crisis."¹⁴¹

¹³⁹ El 18 de noviembre el presidente Echeverría decretó la expropiación de 37 131 hectáreas de riego en los valles del Yaqui y el Mayo, además de 61 655 de agostaderos en otros municipios de Sonora. Cfr. Luis Medina Peña; Hacia el nuevo Estado: "De la represión a la apertura", Ed. FCE, México, 1996

¹⁴⁰ "El fracaso del populismo modernizador", Revista Punto Crítico, Lucha de clases 1972-1982, año XI, No. 123, marzo, 1982, p.14

¹⁴¹ Miguel Basañez; El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México, Ed. Siglo XXI, México, 1991, p. 65

También propuso la reforma administrativa, responsabilizando al gobierno para manejar eficientemente sus recursos, disminuir la corrupción y evitar el crecimiento del aparato burocrático. Demanda que había expresado la burguesía monopólica y que el gobierno hizo suya para inducir a los empresarios a aumentar la producción y la eficiencia.

La intención estratégica de las reformas que proponía López Portillo, iba dirigida principalmente al sector privado para recuperar su confianza económica y a los grupos disidentes, que exigían mayor participación política, ya que él se presentó como único candidato a la presidencia.

Ante la crisis de legitimidad que el gobierno anterior dejaba y la de su propia elección, López Portillo se propuso retomar la conducción del país y consolidar su liderazgo. Es por eso que desde un principio trató de acabar con la retórica populista y manifestó un claro interés por tranquilizar a la sociedad en su conjunto, reforzar las expectativas y dar un viraje radical, buscando así la reconciliación con muchos de los grupos a los que Echeverría se había enfrentado.

La falta de legitimidad del gobierno, que no había sido resuelta con la "apertura democrática" y la desconfianza en los procesos electorales, reflejaron un incremento en el abstencionismo. El deterioro de los partidos que competía "contra" el PRI y la permanencia de las luchas sociales fuera del ámbito de la competencia partidista, mostraron el consenso pasivo en el que se sustentaba el régimen y el desgaste de los mecanismos del control estatal sobre los distintos sectores sociales. Por lo tanto, López Portillo buscó resanar la confianza en el presidente y en el régimen político, a través de la reforma política, siendo ésta, uno de los proyectos más importantes de su administración, dirigido para sostener el orden social y el predominio del régimen presidencialista, reconociendo así su propia crisis.

El mismo secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, al exponer los propósitos de la Reforma Política, reconoce que:

El país se enfrenta a una situación económica difícil... hay quienes pretenden un endurecimiento del gobierno, que lo conduciría a la rigidez. Tal rigidez impediría la adaptación de nuestro sistema político a nuevas tendencias y a nuevas realidades: supondría ignorarlas y desdeñarlas... exponernos al fácil rompimiento del orden estatal y el orden político nacional. Frente a esta pretensión el presidente José López portillo

está empeñado en que el estado ensanche las posibilidades de la representación política...¹⁴²

La reforma política fue anunciada por Reyes Heróles en un discurso efectuado en Chilpancingo, Gro., en abril de 1977, definiendo que el principal propósito que perseguía la reforma era: "...dar un lugar para la expresión de las minorías". Después, el 21 de abril del mismo año, se convocó a la Comisión Federal Electoral a sesiones extraordinarias para trazar los lineamientos de la reforma política, señalando que ésta se propone: "...acelerar sólidamente la evolución política nacional, ensanchar las posibilidades de la representación política y captar el complicado mosaico ideológico nacional."¹⁴³

Respecto a los objetivos de la reforma política, Javier Patiño, comenta que:

A los objetivos explícitos a que se ha hecho referencia, se pueden agregar otros implícitos dentro de los cuales destacan los siguientes: 1, que la oposición se haga valer en el seno del poder legislativo y no en las calles, en las universidades o en la clandestinidad; 2, revitalizar el interés ciudadano en los procesos electorales y, 3, mesurar el grado de organización y desarrollo de los grupos de oposición.¹⁴⁴

Del 28 de abril al 21 de julio, la Comisión Federal Electoral llevó a cabo 12 audiencias públicas, en las que se recogieron las opiniones de 15 organizaciones políticas, 25 personas a título individual y tres organizaciones gremiales, respecto al contenido, finalidades y razones de la reforma política. A dichas audiencias acudieron los partidos ya registrados: PRI, PARM, PPS, y PAN, y organizaciones y partidos que aspiraban al registro, en su mayoría de izquierda: PCM, Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Unidad-Izquierda-Comunista (UIC), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Movimiento de Acción Unida Socialista (MAUS), Partido Laboral Mexicano (PLM), Partido Obrero Agrario Mexicano (POAM), Partido Obrero Revolucionario (trotskista) IV Internacional (POR), y solamente el Partido Demócrata Mexicano como nuevo grupo de derecha.¹⁴⁵

¹⁴² Discurso pronunciado en Chilpancingo, Gro., el 10 de abril de 1977, citado por Luis Villoro; "La reforma política y perspectivas de democracia", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano, México hoy, siglo XXI, cuarta edición, México 1980, pp. 353-354

¹⁴³ Convocatoria y bases a que se sujetarán, las audiencias públicas que celebrará la Comisión Federal Electoral, Diario Oficial de la Federación, México, D.F., 21 de abril de 1977

¹⁴⁴ Javier Patiño Camarena; Análisis de la reforma política, UNAM, México, 1980., p.13

¹⁴⁵ Cfr. Silvia Gómez Tagle; "La reforma política y el problema de la representación política de las clases sociales", en Jorge Alonso (coord.), El Estado Mexicano, Nueva Imagen, México, 1982

Los dirigentes de dichas organizaciones, en su mayoría, convinieron en señalar que: "...la reforma política es el resultado de un movimiento proyectado a través del tiempo y que se impone en forma imperativa tanto al régimen como a la oposición... el gobierno desea la reforma política porque está consciente de que la viabilidad del sistema político radica en la capacidad del mismo para adaptar su estructura a nuevas condiciones y ofrecer vías expeditas para resolver los grandes problemas que afronta la sociedad..."¹⁴⁶

Las posiciones que se expresaron respecto a la reforma política tuvieron diversos contenidos de acuerdo a la tendencia política de cada organización. Pablo González Casanova distingue tres corrientes principales: liberal, democracia social y socialista -comunista.¹⁴⁷

La implementación de la reforma política quedaría comprendida entonces, no en el ámbito de una voluntad real para democratizar el sistema, sino en la necesidad de refuncionalizar el sistema de partidos y dar credibilidad al juego electoral, entendiendo que, en forma contraria, el endurecimiento equivaldría a perder las ventajas que concede la flexibilidad, enfrentando mayores riesgos de ruptura del sistema político mexicano. De hecho la reforma política de 1977 se "concede", entre otras razones, porque los cambios en otros espacios de la vida nacional no eran posibles.

La reforma política anunciada en este régimen aspira indudablemente a salvar los límites democráticos del desarrollo capitalista mexicano en los marcos mundiales del capitalismo... Por otro lado, la reforma política se plantea como una respuesta necesaria a la presión de las masas trabajadoras a través de acciones múltiples que, espontáneas unas y organizadas otras, se han venido dando en todos los sectores de la producción. La reforma política es también una victoria importante -que no definitiva- de años de lucha por la destrucción de un sistema político que ha sido generalmente autoritario, incluso bajo sus formas populistas.¹⁴⁸

Finalmente, para dar paso a la Reforma Política, el 4 de octubre de 1977, el presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa para adicionar y reformar 17 artículos de la Constitución, dentro de los cuales destacan los siguientes:

¹⁴⁶ Javier Patiño; Análisis... op. cit., p. 13

¹⁴⁷ Cfr. Pablo González Casanova; La reforma política y sus perspectivas. México, DF, reforma política, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1979

¹⁴⁸ Octavio Rodríguez Araujo; La reforma política y los partidos en México, Siglo XXI, 1979, pp. 49-50

En materia de derechos políticos, el artículo 6 constitucional, dispone que el derecho a la información será garantizado por el Estado; en el artículo 41 se precisa que los partidos políticos tienen derecho a usar en forma permanente los medios de comunicación y establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

En materia electoral, con el artículo 52 se amplía el número de diputados federales a 400; el artículo 54 define las bases para las candidaturas en las elecciones para los diputados federales, así como el sistema proporcional; el artículo 55 establece que para la nominación de un candidato plurinominal en una circunscripción denominada, es requisito ser originario de la misma; el artículo 60 deja a los diputados la capacidad para calificar la validez o no de las elecciones; el artículo 73, establece los ordenamientos legales y reglamentarios referentes al Distrito Federal, sometidos a un proceso de consulta popular; y el artículo 115 introduce en los municipios con una población mayor a los 3 mil habitantes, el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos.

Con la Ley de Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), se simplificaron los requisitos para el registro definitivo de partidos y se estructura la modalidad llamada de registro condicionado, a través de la cual obtuvieron su registro el PCM, el PDM y el PST.

Coincidiendo con Javier López Moreno,¹⁴⁹ se observa que los campos comprendidos por la reforma se pueden sistematizar de la siguiente forma: 1) mayor rango legal e institucional de los partidos políticos, 2) novedoso sistema de representación proporcional, 3) mayor autenticidad en la calificación de las elecciones, 4) derecho a la información, y 5) referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal.

El gobierno de López Portillo, tan sólo en su primer año de gestión, propuso al Poder Legislativo más de 27 reformas a la Constitución. Se publicó la LOPPE, con la que se concretaba la reforma política; se aprobó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que reglamentó gran parte de la reforma administrativa; y se creó la Ley de Responsabilidades de los

¹⁴⁹ Cfr. Javier López Moreno: ¿Qué es la reforma política?, UNAM, México, 1980

Funcionarios y Empleados Públicos. Además de éstas, se aprobaron muchas otras disposiciones legales importantes

La estrategia implementada con la Reforma Política logró el propósito del gobierno incorporando en los espacios institucionales del régimen a las organizaciones partidistas de oposición, obteniendo con ello, representatividad política en la Cámara de Diputados, en algunas legislaturas estatales y en los municipios, pero sin que eso cambiara la subordinación estructural de la Cámara de Diputados al presidente. Y tanto en el espacio electoral como en las organizaciones sociales del gobierno se mantuvieron las prácticas autoritarias necesarias para controlar a los movimientos disidentes.

En este sentido la Reforma Política no solo ofreció un cause legal para la actividad partidaria sino que obligó también a negociaciones previas a los movimientos sindicales, ya que varias organizaciones inmersas en la política reformista pugnaron por aparecer ante el Estado como interlocutores confiables.

El Estado crea entonces la Reforma Política como un medio de separar la lucha popular de su vanguardia natural, la izquierda organizada y ofrece el registro a los partidos que estén dispuestos a aceptar las reglas del juego establecidas por la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales... la estrategia del gobierno para frenar el movimiento popular descansó en tres elementos básicos que se habían ensayado desde 1977 y que en buena medida persisten a lo largo del sexenio: el desgaste de los movimientos, las trampas legales y la represión...¹⁵⁰

Mediante el reformismo político, la imagen de legalidad y racionalidad que dio el gobierno de López Portillo, fue afianzado además por los beneficios sociales que propició el "auge petrolero", que en 1978 perfiló a México como potencia petrolera en el ámbito internacional, y se logró restaurar en gran medida el "consenso social".¹⁵¹ Sin embargo, a finales del sexenio se

¹⁵⁰ Revista Punto Crítico; "De la economía ficción al auge ficticio", No. 123, año XI, marzo, 1982, p. 18

¹⁵¹ El consenso social fue restablecido en forma relativa, sobre todo para los sectores obrero y campesino, ya que además de la reforma política, se siguieron utilizando los métodos corporativos y represivos: en 1978, se aplica la requisa y las trampas legales a los trabajadores de teléfonos y a los controladores aéreos de RAMSA y se intenta ubicar al mayor número de sindicatos en el apartado "B" del artículo 123 constitucional; se reprime a los mineros de Nacoziari; y los trabajadores del Hospital General y universitarios de Sinaloa y Nayarit, al Comité de Defensa Popular de Chihuahua (CDP), a la Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) y la Unión Campesina Independiente (UCI), a los campesinos de la Huasteca hidalguense, se lleva a cabo la matanza de campesinos en Ajuchitán, Guerrero; en 1979 se aplican medidas legales a los telefonistas, se niega registro a los Actores del Sindicato Independiente (SAI), al Sindicato

empezaron a mostrar los efectos negativos de la dependencia económica a la que había conducido el proceso de petrolización de la economía. La caída del precio internacional del petróleo, en 1981, y la reincidencia de la crisis, evidenciaron la debilidad del régimen frente a la hegemonía del capital financiero, provocando que en julio y agosto de 1982 renaciera la "crisis de credibilidad", mostrando que el gobierno había perdido la capacidad de encauzar el rumbo económico.

Las condiciones de deterioro de las finanzas nacionales y la pérdida del manejo en el control monetario por parte del gobierno, crearon una situación difícil para mantener el predominio en la conducción política del sistema. Ante estas condiciones el gobierno decretó la suspensión temporal de pagos financieros externos y tuvo que negociar con el Fondo Monetario Internacional un programa económico de ajuste interno y privatización de las actividades económicas del Estado. De tal forma que José López Portillo concluyó su mandato haciendo uso poder presidencial, decretando el 10. de septiembre de 1982 la nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios.

Haciendo una recapitulación del periodo que va de la apertura democrática a la reforma política, vemos que fue desde fines de los años sesenta y hacia la década de los ochenta que el régimen político mexicano tuvo que confrontar una serie de nuevas condiciones manifiestas en: el estancamiento económico que se tradujo en una reducción significativa de las expectativas de movilidad social y el retroceso en las condiciones de vida de la mayoría de la población; el fuerte cuestionamiento de las formas corporativas; un desarrollo notable de organizaciones sociales y políticas independientes del Estado y de su partido; el surgimiento de la demanda de democracia en diversas capas y sectores de la sociedad; y la puesta en marcha de un proyecto modernizador por parte del propio Estado.

En la ciudad de México, los efectos del populismo corporativo de este periodo mostraron: en el ámbito de la economía, que la base económica de la Ciudad era una condensación del llamado "milagro mexicano" que había concentrando en forma creciente la producción y el empleo industriales, la

Único de Trabajadores Universitarios (SUNTU) y al sindicato de trabajadores agrícolas de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), se desgasta a movimientos en Las Truchas; en el campo el ejército reprime y se desaloja a campesinos en Hidalgo, Chiapas, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí, Oaxaca y Sonora. Cfr. Revista Punto Crítico; Lucha de clases 1972-1982, año XI, no. 123, marzo de 1982

inversión pública y las migraciones internas, generando un crecimiento poblacional incontrolado que demandaba mayor participación de bienes y servicios urbanos; en el terreno político, que aún imperaban los mecanismos propios del corporativismo y el centralismo presidencialista.

En el Distrito Federal el gobierno era ejercido por un regente designado por el Presidente de la República, sin la existencia de un órgano local legislativo basado en una elección popular y un control corporativo de todos los grupos vinculados a la prestación de servicios públicos o al ejercicio de actividades de gestión social o urbana. La administración del DF estaba marcada por la concentración de la autoridad y por las decisiones del regente, subordinado al presidente en turno.

2. 2 LA POLÍTICA APERTURISTA Y LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN DF: RECOMPOSICIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO Y CREACIÓN DE LAS JUNTAS DE VECINOS

En la ciudad de México y en el resto del país, como consecuencia del proceso de urbanización, se generó la proliferación de movimientos y grupos provenientes de diversos sectores sociales, organizados en torno a la gestión urbana y en la búsqueda de mayores espacios de participación social. La emergencia de estos nuevos actores sociales: movimiento urbano popular, organizaciones vecinales de clase media y votantes de oposición, generó nuevos conflictos sobre demandas de carácter político-urbano, que tienen que ver con la existencia de las grandes ciudades.

Ante dicha situación, se tornó necesario que en el Distrito Federal se iniciara la apertura de canales de participación para una ciudadanía más demandante, perfilándose así lo que sería el origen de un proceso democratizador, configurado por la demanda de los capitalinos, que en un principio se dirigió sólo para opinar y participar en la planeación y ejecución de los proyectos urbanos propuestos por el Estado, y posteriormente, se manifestaría un interés más preciso sobre la gobernabilidad de Distrito Federal.

El proceso de democratización en el DF se inició pero con la resistencia por parte del Estado para emprender este camino, por lo que desde un principio se diseñaron y promovieron dispositivos de incorporación, cooptación y regulación, casi siempre tendientes a la institucionalización. Como ejemplo

de ello, se puede observar que: ante la demanda de apertura política, se dan reformas electorales; frente a la necesidad de proyectos urbanos para regular la conflictividad del espacio urbano, se instaure un sistema de planeación; ante el surgimiento de una clase media activista en torno al problema urbano, se ofrece la consulta y participación vecinal; frente a la emergencia de organizaciones populares de colonos en torno a la urbanización, se dan mecanismos de regularización del suelo, programas de vivienda y política social para incorporar a dichos sectores.

Frente a las demandas de diferentes grupos sociales que van surgiendo en diversos periodos de gobierno, el Estado va ajustando los mecanismos de control, tratando de resolver los conflictos en forma parcial y dosificando los espacios de reclamo democrático, conforme a la correlación de fuerzas del momento. Por lo tanto, es evidente que el Estado no cuenta con un proyecto de democratización integral y continuo para el DF.

El Consejo Consultivo del DF y las Juntas de Vecinos

Como ya vimos anteriormente (apartado 1.3 del capítulo I), con las reformas obregonistas de 1928, desaparece el régimen municipal en el DF y el Ayuntamiento de la ciudad de México, dando paso a la creación del Departamento Central y las trece delegaciones. El gobierno del Distrito Federal quedó a cargo del Presidente de la República, quien designaría al Jefe del Departamento Central o Regente. Con dichas reformas quedaron también suprimidos en forma definitiva todos los derechos políticos de los capitalinos. Tal situación trató de resolverse, por parte del gobierno, a través de la participación consultiva de los ciudadanos, buscando legitimidad basada en un grupo de ciudadanos escogidos por el mismo regente.

La Ley Orgánica del DF de 1928 propuso la creación de órganos administrativos auxiliares: el Consejo Consultivo de la Ciudad de México y los Consejos Delegacionales, con facultades para opinar sobre los siguientes aspectos: reglamentos gubernativos y de policía, ingresos y egresos del DDF y organización de los servicios públicos.¹⁵²

¹⁵² Para una consulta muy precisa sobre los orígenes y el desarrollo del Consejo Consultivo de la ciudad de México, se recomienda el trabajo de Sara Luz Gamiz Vargas: *El Consejo Tribal, el Ayuntamiento o Cabildo y el Consejo Consultivo*, COLMEX, México, 1992

A opinión del primer regente de la Ciudad, las facultades de éstos órganos eran muy limitadas:

Las facultades de los Consejos, aunque muy importantes, sin duda, ya que son de iniciativa, de opinión y de vigilancia, no son todo lo extensas que una representación realmente funcional podría y debería tener; pero en manos de ello está el que esta institución se prestigie de tal modo que llegue a ser, alguna vez, no sólo un órgano cívico de consulta... sino que adquiriera fuerza legislativa y hasta, muy probablemente que estos Consejos Consultivos lleguen a tener carácter y facultades ejecutivas en algunos ramos de la administración...¹⁵³

Este primer cuerpo consultivo estaba integrado por un representante: de la Cámara de Comercio, de las asociaciones de comerciantes en pequeño, de las agrupaciones de dueños de bienes raíces, de las Cámaras Industriales, de las asociaciones de inquilinos, de agrupaciones de campesinos, de profesionales, de empleados públicos y particulares, de asociaciones de padres de familia y de algunas asociaciones de trabajadores. El Consejo Consultivo de las delegaciones era escogido por los delegados, de entre las organizaciones mencionadas, las más importantes de cada localidad, y el número de representantes era proporcional de acuerdo a su significación económica y social.

Con Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida en 1941, desaparecieron los Consejos Delegacionales y se estipuló que los representantes del Consejo Consultivo de la ciudad serían designados por el Jefe del DDF a propuesta de las organizaciones gremiales.

La heterogeneidad en la composición de los consejos consultivos y la subordinación de éstos a las autoridades hizo inoperante su labor y posteriormente su existencia. Las demandas reales de la población del DF se canalizaron a través de las organizaciones de base natural en los barrios y colonias, por lo tanto, el Consejo Consultivo nunca fue un órgano de representación ciudadana, ya que los capitalinos encontraron formas propias y variadas de expresión popular, negociación y participación política, rebasando las instancias oficiales de participación.

¹⁵³ Discurso del Dr. J. M. Puig Casauranc, Jefe del DDF; citado por Cristina Sánchez Mejorada; "Emergencia y participación de la sociedad en la ciudad de México", en René Coulomb, Emilio Duhau (coords.), Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos, UAM-Azcap. y CENVI A.C., México, 1993, p. 344

Posteriormente, se daría la emergencia y ascenso de las luchas urbanas, de finales de 1968 a 1975 -demarcación que hace Juan Manuel Ramírez-conformándose lo que sería el movimiento urbano popular en México:

La simple enumeración de los principales movimientos independientes evidencia que de 1968 a 1975 éstos demostraron un auge desconocido anteriormente en el país; en realidad, el final de esta etapa marca el periodo más álgido de estas reivindicaciones. Su importancia estriba no sólo en el surgimiento creciente de grupos urbano-populares independientes sino en implicaciones políticas que este fenómeno comienza a asumir.¹⁵⁴

Ante el surgimiento de estos nuevos sectores urbanos, demandantes de una mayor participación en la administración y distribución de los recursos colectivos de la ciudad, el gobierno de Luis Echeverría dentro de su política aperturista trató de responder a esta demanda, ampliando la base del cuerpo consultivo, creando las Juntas de Vecinos y cambiando la composición orgánica del Consejo Consultivo, de sectorial a vecinal, constituyendo éste con los presidentes de dichas juntas.

Las reformas a la Ley Orgánica del DDF, efectuadas el 31 de diciembre de 1970, establecieron la división del Distrito Federal en 16 delegaciones (que prevalecen actualmente).¹⁵⁵ Dicha ley también propuso que en cada delegación se debía conformar una Junta de Vecinos integrada por lo menos con veinte miembros, de los cuales por lo menos cuatro debían ser mujeres y dos menores de 25 años. Su función sería de tres años, las juntas estarían presididas por uno de sus miembros, electo por ellos mismos.

En cuanto a la nueva composición y funciones del Consejo Consultivo, éstas quedaron fijadas en el artículo 1o. y 2o. del Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, precisando que: "El Consejo Consultivo del Distrito Federal es un órgano de colaboración ciudadana integrado por dieciséis miembros, cada uno de ellos presidente de la Junta de Vecinos de la Delegación correspondiente a su domicilio." Y en lo relativo a sus funciones, quedó expuesto que: "El Consejo Consultivo, en coordinación con las Juntas de Vecinos y de acuerdo con sus atribuciones, debe obtener la información más amplia que se requiera acerca de los problemas relativos a la

¹⁵⁴ Juan Manuel Ramírez Saiz: El movimiento urbano popular en México, Siglo XXI, México, 1984, p. 48

¹⁵⁵ Respecto a la descentralización en 1970 del DDF, por delegaciones. Algunos autores como Fernando Gutiérrez, opinan que esta reestructuración realizada por el Estado, se debió a la intención de ejercer mayor control sobre la población, propiciando una intervención más directa. Ver, Fernando Gutiérrez: "El derecho urbano como medio de control del Movimiento Urbano Popular", en: Estudios Políticos, No. 85

administración pública y servicios generales del Departamento, para realizar estudios, proponer soluciones y emitir dictámenes y opiniones, como eficaz órgano asesor del Jefe del Departamento del Distrito Federal.¹⁵⁶

Respecto a la ordenación de las Juntas de Vecinos, con base en el artículo 22 de la Ley Orgánica del DDF, se faculta al Consejo Consultivo para expedir el Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos, previa aprobación del Jefe del Departamento. En este Reglamento quedó establecido: "Que mediante el ejercicio de las atribuciones que les confiere la Ley Las Juntas de Vecinos deben ser eficientes auxiliares del Departamento del Distrito Federal, en virtud de que su misión fundamental, consiste en obtener la mayor información relativa a la Administración Pública, para opinar, proponer o sugerir al Jefe del Departamento por conducto de los Delegados, las medidas convenientes para mejorar la calidad de los servicios."¹⁵⁷

Y en el artículo 1o. del capítulo I, del mismo Reglamento, se precisa que: "Las Juntas de Vecinos son órganos de colaboración ciudadana del Jefe del Departamento y de los Delegados respectivamente, que funcionan en cada una de las dieciséis Delegaciones en que se divide el Distrito Federal y se integra por ciudadanos que por su respetabilidad, interés en los problemas de la comunidad y arraigo e identificación con la vecindad, son aptos para servir con desprendimiento y buena voluntad a las Delegaciones en que se divide el Distrito Federal."¹⁵⁸

Comparando las atribuciones del Consejo Consultivo en 1928 y las de 1970, éste último perdió la atribución de opinar sobre el presupuesto del DDF, así como vigilar la cuenta anual del mismo, limitándose sólo a opinar sobre las prácticas fiscales del Departamento. Por otro lado, también, perdió la posibilidad de expresar su punto de vista al momento de encontrar ciertas obras y servicios públicos importantes. Ganó atribuciones en materia de actividades más específicas en el campo socio-cultural, orientando su acción en pro del desarrollo comunitario y de prevención social.¹⁵⁹

Con la ampliación del cuerpo consultivo integrado por sectores vecinales "desde la base" y la designación de éstos como órganos de colaboración

¹⁵⁶ Reglamento Interno del Consejo Consultivo del Distrito Federal, del 23 de septiembre de 1994, capítulo primero. DDF, México, 1994

¹⁵⁷ Reglamento Interno de las Juntas de Vecinos de las 16 Delegaciones en el Departamento del DF del 23 de mayo de 1974, capítulo primero, DDF, México, 1974

¹⁵⁸ Ibidem.

¹⁵⁹ Cristina Sánchez Mejorada; "Emergencia y participación de la sociedad civil en la ciudad de México", en René Coulomb, Emilio Duhau (coords.), *Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos*, UAM-Azcap., México, 1993, p. 346

ciudadana, el gobierno pretendió: atraer y a la vez controlar la participación ciudadana; dotar a las decisiones administrativas y de política urbana de legitimidad, y utilizar la estructura vecinal en delegaciones y subdelegaciones para hacer llegar las directrices de la política nacional hasta las organizaciones de base. Sin embargo, esta estrategia no dio mayores resultados en el ámbito de gobernabilidad, ya que los órganos de colaboración vecinal no pasaron de ser nuevamente espacios de opinión, y en el mejor de los casos, de asesoría bajo el control de las autoridades, desprovistos de poder real en cuanto a acceso de recursos y medios para decidir y ejecutar las acciones necesarias. Además, la organización popular y la participación de los habitantes de la ciudad se daba desde las bases de su hábitat: pueblos, barrios, colonias, manzanas y unidades habitacionales.

2.3 EN EL MARCO DE LA REFORMA POLÍTICA DE 1977: EL REFERÉNDUM Y LA INICIATIVA POPULAR PARA EL DISTRITO FEDERAL

El gobierno de José López Portillo, como una de las preocupaciones fundamentales, al igual que Echeverría, se propuso resarcir la legitimidad del régimen frente a los diferentes grupos sociales. Para ello propuso la apertura de espacios político-electorales atrayendo la participación de los grupos de izquierda y de oposición hacia el terreno legal, implementando la Reforma Política en 1977.

En el caso del Distrito Federal, el problema de ilegitimidad del gobierno capitalino era aún más evidente, ya que los habitantes del DF no podían ejercer sus derechos políticos y tampoco contaban con algún mecanismo de participación democrática. A pesar de ello, fue hasta después de haberse iniciado las audiencias públicas para estructurar la reforma política en 1977, que se abrió el debate sobre el régimen político del Distrito Federal, aunque el interés de esta demanda se dio sólo por parte de algunos sectores de la izquierda e intelectuales. En este periodo los capitalinos aún no consideraban que era una demanda fundamental la democratización del gobierno del DF.

Como resultado del restringido debate respecto a la gobernabilidad del Distrito Federal, quedó establecido en el marco de la Reforma Política de 1977 -para compensar en parte, la falta de democracia-, el Referéndum y la Iniciativa Popular para los habitantes del DF. Para tal efecto, se adicionó la

fracción VI al artículo 73 constitucional, refiriéndose a que: "...en relación al gobierno del Distrito Federal, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular. Se derogó la fracción XXIII que establecía como facultad del Congreso la formulación de su reglamento interior."¹⁶⁰

Respecto al significado del Referéndum y la Iniciativa Popular, Javier López Moreno, explica que:

La figura es una apelación al conjunto de electores de una nación para que decidan acerca de una cuestión pública importante, que les es sometida por el gobierno para su aprobación o desaprobación. En cambio, el plebiscito es un procedimiento mediante el cual un núcleo de población expresa su libre voluntad para incorporarse a un territorio, o bien para alcanzar su independencia. La iniciativa popular es un derecho que algunas instituciones otorgan a los ciudadanos, condicionado por el apoyo de un determinado número de electores, para proponer directamente una ley, reglamento o revisión constitucional.¹⁶¹

La Ley Orgánica del DDF que entró en vigencia el 29 de diciembre de 1978, incluyó un capítulo sobre la participación política de los ciudadanos, mediante el Referéndum y la Iniciativa Popular para el DF.

Posteriormente, el proyecto de ley respectivo fue firmado por el Ejecutivo Federal y enviado a la Cámara el 26 de julio de 1979. En éste se dio como materias de referéndum e iniciativa popular: el desarrollo urbano; policía y tránsito; vialidad y transporte; agua potable y saneamiento; limpieza pública, contaminación ambiental y preservación del entorno ecológico; colaboración vecinal y ciudadana. Y para no interferir con la autoridad política y económica de la regencia, se expresó claramente que no serían objeto de referéndum los ordenamientos legales y reglamentos relativos a la hacienda pública y a la materia fiscal del Distrito Federal, incluidos los referidos a infracciones y sanciones administrativas concernientes al ejercicio de las atribuciones otorgadas por las leyes al gobierno ciudadano.

El referéndum y la iniciativa popular nunca fueron reglamentados, ni pudieron operar, debido a los requisitos y condicionamientos que se

¹⁶⁰ Javier Patiño Camaraena; *Análisis...*, op. cit. p.18

¹⁶¹ Javier López Moreno: *La reforma política en México*, Centro de Documentación Política. A.C., México, 1979, p. 21

exigieron: "Es excesivo el número de ciudadanos propuestos como mínimo por cada delegación, y más excesivo es el total de cien mil ciudadanos para que proceda la iniciativa popular." ¹⁶²

2.4 CREACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE COLABORACIÓN VECINAL Y CIUDADANA: ASOCIACIONES DE RESIDENTES Y COMITÉS DE MANZANA.

La ampliación del cuerpo consultivo de la ciudad de México y el establecimiento del referéndum y la iniciativa popular -que no operaron- para dotar a los habitantes del DF de derechos políticos, no fueron mecanismos lo suficientemente representativos y eficaces para contentar la demanda de participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno capitalino. Situación que se agudizó, por ejemplo, ante el proyecto de construcción de los ejes viables en 1977-1979 (llamados posteriormente ejes viales), provocando una serie de movilizaciones vecinales -sobre todo de la clase media- evidenciando la necesidad de contar con otras formas para la canalización de demandas y crear un mayor consenso local que permitieran efectuar las políticas del gobierno. Esta situación planteó la necesidad, al régimen de López Portillo, de ampliar el margen de consenso ante la limitada representación de los mecanismos de participación ciudadana que eran canalizados a través del PRI. Por ello, y sin la intención de modificar las condiciones antidemocráticas del régimen capitalino, se da la ampliación y se instituyen los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana: "El carácter antidemocrático del régimen político del Distrito Federal se esta convirtiendo, de manera creciente, en un obstáculo para la solución de problemas no sólo políticos, sino sociales y económicos de la ciudad de México." ¹⁶³

Con las modificaciones a la Ley Orgánica del DDF en 1978 y con la publicación del primer Reglamento Interno del DDF en 1979, quedaron instituidos como Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, los Comités de Manzana y la Asociaciones de Residentes. ¹⁶⁴ Este fue otro intento del gobierno por hacer llegar los mecanismos de consulta hasta las propias bases

¹⁶² Javier López Moreno; *¿Qué es la Reforma Política?*, UNAM, México 1980, p. 25

¹⁶³ Lujan Ponce Noemí, citada por Rocío Corona Martínez: "Reforma Política y representación ciudadana en el DF", en René Coulomb, Emilio Duhau, (coords.), *Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos*. UAM-Azcp., 1993, p. 284

¹⁶⁴ Cfr., Ma. del Pilar Rodríguez Lizárraga y Santa Ma. Méndez; *Cuadernos de la Reforma Política de la CD: El gobierno de la ciudad de México 1524-1992*, DDF, México, 1992.

de organización vecinal. En cada manzana se debía crear un comité; en cada colonia una asociación de residentes; en cada delegación, una junta de vecinos; y en el Distrito Federal un consejo consultivo.

Dentro de la creación del concepto de comités de manzana, cabe señalar la importancia que se otorgó a esta forma de participación, ya que se creó también una nueva figura electoral que serían los Jefes de Manzana, para integrar las Juntas de Vecinos de cada delegación, dotando a los delegados de un instrumento de gobierno articulado con la ciudadanía.

En 1977-1978 se realiza la primera elección de Jefes de Manzana, el cual resultó un proceso dirigido por los grupos de interés territorial y controlado por los mecanismos tradicionales del PRI y el gobierno capitalino. Sin embargo, en las siguientes elecciones para integrar los Comités de Manzana en abril de 1980, y posteriormente para la renovación de los órganos consultivos en 1983, los partidos de oposición y las organizaciones populares decidieron participar para incidir en el proceso de elección y arrebatarle el control de estos espacios al PRI. La participación activa de la oposición en este nuevo campo electoral estimuló la actividad política de los habitantes de la Ciudad y contribuyó para madurar la demanda por la democratización del gobierno del DF.

Hasta estos momentos el esquema de la estructura de la organización vecinal y ciudadana en el Distrito Federal había quedado constituido de la siguiente manera:

1. Consejo Consultivo; integrado por los presidentes de las juntas de vecinos, órganos colegiados de consulta del Jefe del Departamento del Distrito Federal.
2. Juntas de Vecinos; una por cada delegación, formada por los miembros directivos de las Asociaciones de Residentes. Mesa directiva: un presidente, un secretario y tres vocales.
3. Asociaciones de Residentes; formadas por los Jefes de los Comités de Manzana en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional. Mesa directiva: un presidente, un secretario y tres vocales.
4. Comités de Manzana; constituido por los vecinos de una manzana. Mesa directiva: un jefe de manzana, un secretario y tres vocales electos por votación.

Las formas de organización, participación y características de estas instancias vecinales están asentadas en la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.¹⁶⁵ En el capítulo quinto, "de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana" de dicha Ley se especifica el carácter, integración y facultades de los órganos de referencia. De igual forma, en el artículo 44 de la misma ley y en los reglamentos respectivos se señala que los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes, las Juntas de Vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal, son órganos de colaboración vecinal y ciudadana que sirven de canales al ejercicio de las atribuciones y cumplimientos de las obligaciones que en ésta se señalan.

Respecto a dichas atribuciones y obligaciones con las que la Ley Orgánica facultó a los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, cabe destacar las siguientes: recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente; proponer al delegado las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de los servicios públicos y sugerir nuevos servicios; dar opinión al delegado sobre las medidas administrativas de las delegaciones; informar al Consejo Consultivo del DF los problemas administrativos y de servicios públicos que no hayan podido resolverse y rendirle un informe mensual de sus actividades; cooperar en los casos de emergencia, opinar sobre los problemas de vivienda; reconocer oportunamente los problemas de obra y servicios.¹⁶⁶ Por su parte, el Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal reproduce en su capítulo XI algunas características de estos órganos de participación ciudadana.

Como se pudo apreciar, las atribuciones que la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del DDF conceden a las instancias, llamadas Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, se reducían a opinar, sugerir y proponer únicamente.

La desvinculación entre gobernantes y gobernados y la falta de interés por parte del gobierno, en una verdadera democratización para el Distrito Federal, quedó claramente marcado en el artículo 27 del mencionado Reglamento Interior. En éste se especifica que las propuestas o sugerencias que manifiesten las juntas de vecinos, no comprometen en forma alguna a los delegados ni a las autoridades del Departamento del Distrito Federal.

¹⁶⁵ Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, Porrua, México, 1982, p. 57

¹⁶⁶ Ibidem, p. 58

En este sentido, “el nuevo régimen de participación vecinal fue severamente criticado por los partidos de oposición y organizaciones populares...”¹⁶⁷ Aduciendo que éstos sólo habían sido implantados como nuevos mecanismos de control poblacional y como instrumentos políticos de los delegados, además de servir para legitimar las decisiones del gobierno capitalino.

Concluyendo de esta manera, se puede decir que el funcionamiento de la estructura vecinal hasta este periodo, no resolvió el problema de representatividad de los habitantes del Distrito Federal y de las autoridades capitalinas, ni formuló un carácter democrático de la gobernabilidad en esta entidad, aunque sí se inicia un periodo de cuestionamiento, que cada vez se haría más profundo, respecto a la demanda de los derechos políticos de los capitalinos para participar en las decisiones urbanas y en la elección de las autoridades administrativas y políticas del Distrito Federal.

2.5 INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PLANEACIÓN URBANA EN EL DISTRITO FEDERAL

La política urbana -señala Manuel Castells-¹⁶⁸ constituye el eje del proceso de urbanización; por lo tanto, la sociedad se urbaniza en función de intereses sociales y de estrategias políticas del Estado. Por su parte el Estado es la expresión de la dominación de una clase en la sociedad, y al mismo tiempo, es también reflejo de los procesos de lucha de clases y expresión parcial, aunque subordinada, de los intereses de las clases dominadas.

En México, al igual que en los demás países inmersos en un modelo de desarrollo capitalista, las políticas urbanas son parte de las políticas sociales y han sido una de las formas más importantes de participación del Estado para prever las condiciones generales de producción para el capital, respondiendo a su vez, a las principales demandas sociales de los asalariados urbanos y estableciendo también con ello, los instrumentos de control sobre diferentes sectores sociales urbanos.

La planeación urbana se evidenció como necesaria ante la crisis mundial del capitalismo de mediados de los años setenta, exigiendo una profunda

¹⁶⁷ Cristina Sánchez Mejorada; “Emergencia y... op. cit., p. 348

¹⁶⁸ Cfr., Manuel Castells; Crisis urbana y cambio social, Siglo XXI, México, 1981

reestructuración de los vínculos y compromisos establecidos entre el Estado y la sociedad.

El Estado benefactor había constituido una fórmula capaz de conciliar los intereses económicos y políticos de la burguesía con las demandas sociales de las clases subordinadas. Su participación en el proceso de reproducción-calificación de la fuerza de trabajo aseguró: 1) que la inversión pública garantice la producción de bienes cuya rentabilidad no es atractiva al capital privado, y 2) que los trabajadores urbanos accediesen a esos denominados bienes de consumo colectivo (educación, salud, transporte, vivienda, recreación) con cierto grado de independencia respecto a su inserción en el sistema productivo. Pero la recesión económica viene a cuestionar la esencia misma de estas políticas sociales.¹⁶⁹

Las exigencias del capitalismo mundial para que los países del llamado Tercer Mundo planearan y legislaran el desarrollo urbano de sus ciudades, tratando de controlar el crecimiento desordenado -que el propio capitalismo había generado-, determinaron la aplicación de una legislación general de asentamientos humanos, que estableciera normas nacionales obligatorias, tanto para el Gobierno Federal como para las Entidades Federativas y los Municipios. De ahí surge el compromiso del gobierno de Luis Echeverría para expedir por decreto la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el 30 de diciembre de 1975, la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en 1976 y las reformas y adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución política.

La Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su Artículo 1o., establece que: "La presente ley tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, la conservación y mejoramiento de su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierra, aguas y bosques, y las demás que le confiera este ordenamiento." Y en el artículo décimo tercero, dice: "La planeación del desarrollo urbano del territorio estará a cargo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien, para el caso, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables."¹⁷⁰

¹⁶⁹ Alicia Ziccardi: "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en Pablo González Casanova y Aguilar Camín (coords.), México ante la crisis, Siglo XXI, México, 1986, p. 52

¹⁷⁰ Ley General del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Textos legales, CEN-PRI, México, 1975

El argumento que utilizó del Presidente Luis Echeverría, justificando la intervención del Estado para normar la planeación urbana, mediante el "consenso social" -a raíz de la reunión "clandestina" de empresarios en Monterrey, impugnando su política-, quedó expresado en su intervención en la Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos, realizada en abril de 1976, en la ciudad de México.

Muchos fenómenos de violencia se han venido registrando, y es por ello una actitud suicida la que adoptan, no entienden cual es la corriente de la historia.

Y ante muy modestas realizaciones de este Gobierno en materia política y económica, se aferran con una actitud socialmente negativa... Yo manifiesto en la forma más categórica -a estas alturas, casi al final de este Gobierno- que si la marginación sigue multiplicándose en las ciudades, proliferarán los hechos de violencia aunque se usen carros blindados; no habrá nada que pueda detener explosiones sociales...¹⁷¹

Un mes después, en su discurso pronunciado ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, el 31 de mayo de 1976, Echeverría presentaba también un argumento muy característico de su discurso populista, reconociendo que:

La urbanización de los países industriales es resultado de fuerzas productivas que condujeron a la abundancia, en el esquema de las guerras coloniales y la expansión imperial, mientras que en el subdesarrollo es producto de la miseria y la desesperación, de la huida de un medio rural empobrecido, de corrientes migratorias en búsqueda de una última alternativa vital...El urbanismo, el falso urbanismo del Tercer Mundo, no es la consecuencia de un sistema económico libremente elegido, que responda a los intereses y posibilidades auténticos de la población, es resultado de un sistema enajenado, de una economía impuesta, sujeta a los intereses metropolitanos fincados en la acumulación de riqueza y de poder, en la especulación y el desperdicio.¹⁷²

Es entonces que, a partir de mediados de los años setenta, en México y principalmente en el Distrito Federal, se inicia un proceso de estructuración de planes y proyectos en materia de legislación urbana, aunque ya con anterioridad, en 1933, el Departamento del Distrito Federal había llevado a cabo una de las primeras políticas urbanas mediante la aplicación de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal. En dicha ley se precisaba que la ciudad de México requería de un programa amplio y bien definido para

¹⁷¹ Lic. Luis Echeverría Alvarez; Reunión Nacional sobre Asentamientos Humanos del 10. de abril de 1976, Secretaría de Presidencia, México, 1976, pp. 19-20

¹⁷² Luis Echeverría; "Discurso pronunciado ante las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos". Vancouver Canadá, 31 de mayo de 1976, en: Ley general de Asentamientos Humanos. CEN-PRI, México, junio, 1976. p.12

propiciar un desarrollo urbano, ordenado y armónico, en virtud del constante incremento poblacional. Posteriormente, la Ley de Planificación de 1933 fue sustituida, en el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines, por la Ley de Planificación del Distrito Federal en 1953.

En materia de legislación urbana, Fernando Gutiérrez¹⁷³ presenta una relación de los antecedentes legales más importantes:

- 1938 Reglamento de Zonificación de las Arterias Principales de la Ciudad de México.
- 1941 Reglamento sobre Fraccionamientos de Terrenos en el D.F.
- 1941 Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.
- 1942 a 1948 En este periodo se elaboraron 8 decretos en materia inquilinaria. El último conocido como el Decreto de Congelación de Rentas.
- 1953 Ley de Planificación del Distrito Federal.
- 1970 Reformas al Artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo sobre la vivienda para los trabajadores.
- 1972 Ley INFONAVIT.

Después de la primera ley del 1933 y hasta mediados de la década de 1970 existieron un sinnúmero de instrumentos de regulación urbana, pero éstos tuvieron una validez meramente administrativa y casi siempre fueron aplicados a conveniencia de las autoridades. Estas políticas, como muchas otras, se han efectuado sobre las bases del ejercicio autoritario del gobierno, a través de la Jefatura del Departamento del DF.

Por lo tanto, se puede precisar que los primeros pasos hacia la institucionalización de la regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal se dieron con la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en 1975, modificando los artículos 27, 63 y 115 de la Constitución Política, dando fundamento, junto con la Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en 1976, al sustento jurídico del sistema de planeación del Distrito Federal.

Dichas reformas también permitieron establecer una serie de reglamentos, dentro de los que destacan los siguientes:

¹⁷³ Fernando Gutiérrez: "El derecho urbano como medio de control del Movimiento Urbano Popular", Estudios Políticos, No. 85, p. 86

Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal.
Reglamento de Registro del Plan Director.
Reglamento de Planes Parciales.
Reglamento de Construcción para el DF.
Reglamento de Planificación y Zonificación del DF.
Reglamento de Ejecución de Obras de Planificación del DF.
Reglamento de Estacionamiento para Vehículos en el DF.

Con al auge de la planeación urbana, que se dio al final del sexenio de Echeverría y al inicio del gobierno de López Portillo, se empezaron a realizar estudios y proyectos que definieron lo que sería el sistema de planeación urbana para el Distrito Federal.

El Departamento del Distrito Federal, contrató un grupo de estudiosos para apoyar la elaboración de un Plan Director del Desarrollo Urbano, estudios que fueron complementados en 1977 con otros sobre densidades y uso de suelo, destinados a la elaboración de "tablas de zonificación secundaria". Entre 1977 y 1978 fue elaborado el Plan Director y al mismo tiempo que se preparaba un Plan Rector de Vialidad y Transporte, en el que se manejó la idea de "pares viales", que después sería mejor conocido como el proyecto de los "ejes Viales". De modo que hacia fines de los años setenta estaban ya formulados los soportes básicos, jurídicos y técnicos, de un sistema de planeación para el Distrito Federal.¹⁷⁴

Finalmente el Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal fue dado a conocer en 1980, pero éste se difundió en forma muy limitada. Después, con base en nuevos estudios se publicó una nueva versión de este Plan, en 1982, utilizándose ya como referencia para el otorgamiento de licencias en el DF.

Otro problema en cuanto a la planeación urbana, que habrían de enfrentar los gobiernos de Echeverría y de López López Portillo, sería el de la urbanización de los municipios conurbados del Estado de México. El área urbanizada de los municipios conurbados -iniciada en los años cincuenta-¹⁷⁵, originalmente constituida por las cabeceras municipales y poblados rurales, se expandió a través de la conformación de zonas y parques industriales y mediante el

¹⁷⁴ Emilio Duhau; "Gobierno y gestión de la Ciudad de México. Los dilemas de la transición, en Augusto Bolívar, René Coulomb, Carmen Muñoz, (coords.), Gestión Metropolitana y Política, UAM-Azcp., México, 1994, p. 73.

¹⁷⁵ Durante el periodo de 1958-1981, un total de 312 fraccionamientos fueron autorizados en 12 de los municipios conurbados, abarcando algo más de 13.000 hectáreas, equivalentes al 40% de la superficie urbanizada de uso habitacional. *Ibidem*.

desarrollo de área-unidades habitacionales. Este crecimiento acelerado de la zona metropolitana fue asumido oficialmente como un problema serio, de tal modo que la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, apoyado en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México (LAHEM) sancionada en 1983, colocó como eje de las políticas de desarrollo urbano la contención del crecimiento del área conurbada y la descentralización del mismo hacia otros centros urbanos de la entidad.

En los municipios conurbados, las zonificaciones primarias de los planes de centros de población estratégicos definieron las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables.

De igual forma en el Distrito Federal se buscó contener el crecimiento del área urbanizada. Este propósito se tradujo en la delimitación de amplias zonas no urbanizables al sur de su territorio, actualmente definidas como áreas de conservación ecológica.

La implementación de un sistema de planeación urbana para el DF produjo también diversas opiniones, críticas e interpretaciones respecto a la intención política del gobierno. Algunas fueron aludidas a los intereses de la regencia, y sostienen que: “el Plan operó como un instrumento de justificación del ambicioso programa de obras públicas hacia fines de los años setenta.”¹⁷⁶ Otras opiniones señalaron que los planes de desarrollo urbano del Distrito Federal y del Estado de México carecen de un “...tratamiento formal de los verdaderos procesos y agentes que estructuran el espacio urbano especialmente en el caso de los asentamientos ilegales.”¹⁷⁷ Y unas más criticaron las deficientes bases legales y técnicas para efectuar una acertada planificación urbana.

Sin duda que la institucionalización de la planificación urbana desató un sinnúmero de opiniones, pero, lo que en este caso se debe destacar, es que dicha institucionalización se dio al margen de un consenso social, sin la participación de los sectores urbanos. La política urbana del Estado, en este sentido, fue por un lado dirigida hacia un proyecto de reestructuración económica del capital en las ciudades, y por el otro para contener y controlar el desarrollo de los movimientos urbanos y las luchas urbanas.

¹⁷⁶ *Ibidem.*, p. 78

¹⁷⁷ *Ibidem.*

En este sentido, la planeación urbana, para el Movimiento Urbano Popular significó lo siguiente:

La Ley de Asentamientos Urbanos, el Programa Nacional del Suelo, el Programa Nacional de Vivienda y los planes de desarrollo urbano, son instrumentos jurídicos que encubren toda una fraseología técnica, garantizan legalmente el apoyo del Estado al capital, por ejemplo, el de la industria de la construcción y el capital inmobiliario; justifican desalojos y reubicaciones por motivos de "seguridad ecológica" o de "condiciones físicas inhabitables", promueven reordenamientos urbanos y territoriales... Todas estas políticas de inversiones y reorientaciones productivas que el Estado realiza, se institucionalizan a través de estas leyes y planes justificando jurídicamente las políticas represivas y las prácticas urbanas que el gobierno implementa cuando los asentamientos de los pobladores estorban los planes dirigidos en favor del capital.¹⁷⁸

En el siguiente periodo de gobierno, con Miguel de la Madrid, se observaría una característica fundamental del Estado para legitimar definitivamente la planeación urbana, promoviendo los Foros de Consulta Popular y creando para el Distrito Federal, el Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE-DF).

¹⁷⁸ Sergio Tamayo: "Ciudad y movimientos populares (para una caracterización del movimiento urbano popular)", Rev. La Batalla, PRT, No.5, agosto-septiembre, 1983, pp. 11-12

CAPÍTULO III

HACIA LA REFORMA DEL ESTADO: MODERNIZACIÓN Y LIBERALIZACIÓN CONTROLADA (1982-1988)

3.1 CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO

El periodo de gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado fue de singular importancia, ya que en el tránsito hacia este sexenio se produjo la nacionalización y desnacionalización de la banca y la unificación y redefinición política de algunos sectores de izquierda. Este periodo se inicia también con la implementación de un proyecto de modernización económica y reforma del Estado, sentando las bases que darían paso a la instrumentación del llamado modelo neo-liberal del siguiente gobierno. Además, un hecho de trascendencia política ocurrido al final de este periodo fue la formación de una corriente democrática al interior del partido oficial (PRI), que posteriormente se convertiría en el Partido de la Revolución Democrática, en alianza con el Partido Mexicano Socialista.

En cuanto al concepto de "reforma del Estado", éste se empezó a utilizar más durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari -manejado sobre todo en su discurso oficial-. Sin embargo, en cuanto a las transformaciones del aparato gubernamental, éstas se iniciaron en realidad con la política de Miguel de la Madrid, gestando los rasgos más importantes para una reforma del Estado: "A partir de 1982, se inician propiamente las políticas de liberación, apertura y ajustes económicos como parte de un proceso más amplio de modernización económica y reforma del Estado. Este proceso que figura como colofón de una "década perdida de desarrollo" tiene varias fases y dimensiones..."¹⁷⁹

Antes de que se iniciara el gobierno de Miguel de la Madrid, hubo un cambio en la correlación de fuerzas partidistas de oposición. Se da una redefinición teórica y política de diferentes sectores de izquierda, unificándose en un solo partido para contender por la Presidencia de la República en las elecciones federales de 1982. En esa contienda electoral, por primera vez -a excepción de las coaliciones anteriores- se presentó un amplio sector de la izquierda que constituyó el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

¹⁷⁹ Américo Saldivar; "Realidad y límites del neoliberalismo mexicano". Rev. Memoria, No. 57, agosto de 1993, p.47

La constitución del PSUM tiene como antecedente el XIX Congreso del PCM, en marzo de 1981. Después de que el PCM recibió su registro, se generó una discusión interna respecto al papel que debía jugar y el modo como podía convertirse en un verdadero partido de masas. El debate en el Congreso se dirigió hacia la necesidad de la unificación de la izquierda y el cuestionamiento de las viejas prácticas y tradiciones del Partido Comunista, iniciando con ello un cambio conceptual en la táctica y estrategia de algunos sectores de la izquierda en México: "...el referente teórico del PCM dejó de ser el "marxismo-leninismo" y fue abandonado el concepto de "dictadura del proletariado", para adoptar el "socialismo científico" y la lucha por el poder obrero democrático..."¹⁸⁰

Finalmente, con base en las resoluciones del XIX Congreso del PCM, el 15 de agosto de 1981 los secretarios generales del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido del Pueblo Mexicano (PPM), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS) y Partido Comunista Mexicano (PCM) hicieron público su propósito de unificación; poco después, la asociación política denominada Movimiento de Acción Política se adhirió a la propuesta de unificación, y el 17 y 18 de octubre de ese año, durante el XX Congreso del PCM fue aprobado el proyecto de "fusión orgánica", con el cual surgió el PSUM. Al respecto, el PMT decidió definitivamente no formar parte de la fusión.

En cuanto al viraje político del PCM, Manuel Aguilar Mora, expresó que:

Muchos elementos son compartidos por el análisis de la dirección del PCM. Sin embargo la conclusión que saca deja mucho que desear. En efecto en vez de aplicar abierta y claramente la concepción leninista, reivindicando con más fuerza que nunca el proyecto socialista, la necesidad de transformaciones cualitativas, el PCM en la medida en que la "reforma política" le abre nuevas y numerosas puertas de intervención política se va retirando de las posiciones que llegaron a su cúspide en 1973-74.¹⁸¹

El debate que se dio al interior del PCM, respecto a una redefinición de su política, generó también discusiones entre otras organizaciones de concepción marxista-leninista. Este fue un periodo de acaloradas discusiones entre la

¹⁸⁰ Martha Singer Sochet; "Partidos Políticos. estabilidad y democracia: 1900-1982". en Octavio Rodríguez Araujo (coord). México. Estabilidad y lucha por la democracia 1900-1982. Ed. El Caballito-CIDE, México. 1988, p.424

¹⁸¹ Manuel Aguilar Mora; "México ante una nueva encrucijada de su historia". Revista, La IV Internacional, PRT, No. 8-9, marzo-junio, 1978, p.12

militancia de diversas organizaciones políticas de izquierda -la mayoría surgidas después del 68- que fundamentaban los principios partidistas bajo la concepción de la dictadura del proletariado para instaurar el socialismo. De ahí que fue difícil establecer la unidad de toda la izquierda hacia una política de participación electoral o "electorera" como muchas veces se le denominó a esta actividad.

La redefinición teórica de algunos sectores partidarios del marxismo-leninismo, hacia una concepción democratizadora del sistema político mexicano, marcó sin duda el carácter político de lo que sería en adelante la oposición "legalizada", ya no hacia una revolución socialista, sino hacia una revolución democrática.

En el proceso electoral de 1982 también participaron otras organizaciones de izquierda independientes, bajo el registro condicionado del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y algunos sectores de derecha bajo el registro también condicionado del Partido Social Demócrata (PSD). El PSD surgió como partido el 14 de diciembre de 1980, de la asociación política ACOMAC que representaba a un pequeño grupo de empresarios.

Para la elección presidencial de 1982 fueron postulados seis candidatos: Miguel de la Madrid, por el PRI y apoyado por el PPS y el PARM; Pablo Emilio Madero, por el PAN; Arnoldo Martínez Verdugo por el PSUM; Rosario Ibarra de Piedra por el PRT; Ignacio González Gollaz por el PDM y Cándido Díaz Cerecedo por el PST.

Aunque en estas elecciones se presentaron más opciones y con ello se esperaba aumentar la participación electoral, de todas formas el abstencionismo fue muy alto. Tampoco la unificación de la izquierda logró una elevación significativa de votos, ya que el PSUM obtuvo 3.48 por ciento en la votación para Presidente y en 1979 como PCM había logrado el 4.89 por ciento. El PRI por su parte alcanzó el 68.43 por ciento del total de votos, que representaron sólo el 51.2% del padrón electoral.¹⁸² Por otro lado, el PARM pierde su registro definitivo, el PSD no logra obtenerlo y el PRT logra pasar la prueba con un 1.76 por ciento, que le otorga el registro definitivo.

¹⁸² Martha Singer: "Partidos... op. cit. p.425

Miguel de la Madrid inició su gestión en medio de una aguda crisis, ya que en 1982 la actividad económica prácticamente se encontraba paralizada, la inflación rebasaba el 100% anual y los desequilibrios presupuestales y de la balanza de pagos alcanzaron niveles sin precedentes: "Agobiados por una deuda externa que se agigantó en el sexenio de López Portillo, de 25 000 millones de dólares en 1976, a casi 90 000 millones en 1982, se declaró de hecho, una moratoria temporal del servicio de la deuda externa."¹⁸³ Esta severa crisis que se desencadenó en México a partir de 1981, agudizada por la rebelión empresarial -después de la nacionalización de la banca-, hizo que se evidenciaran los problemas estructurales y de organización económica y social que concentraron: endeudamiento externo, recesión e inflación.

En este contexto fue propuesto el proyecto de modernización del gobierno, definiendo desde un principio como eje central de su política: en primer lugar, cumplir escrupulosamente con los compromisos externos del país -la deuda externa-, mediante un severo programa de ajuste económico; y en segundo lugar, ante los efectos adversos del proyecto económico, tener un amplio respeto a la libre manifestación de las ideas y un fortalecimiento de la reforma política. La estrategia del gobierno se encaminó entonces a la descentralización administrativa gradual, a rescatar las ideas liberales de intercambio y apertura, a puntualizar la necesidad del combate a la corrupción, a aplicar la racionalidad y la planeación en la Administración Pública, y a la adecuación del Estado Mexicano para emprender una reforma generalizada.

El nuevo proyecto nacional descansaría sobre una mayor liberalización tanto del mercado en materia económica como de la sociedad civil en materia política, con relación al Estado...En materia económica el cambio estructural apunta a una redefinición del rol del Estado en el proceso de desarrollo económico del país, reduciendo su presencia a áreas estrictamente estratégicas y de apoyo al desarrollo de los mercados, ya no es más el promotor de la economía... En materia política, el cambio estructural apunta a una mayor participación ciudadana en los procesos electorales, a un mayor y más efectivo juego electoral de los partidos políticos ...¹⁸⁴

Para tal efecto, en materia económica el gobierno de Miguel de la Madrid propuso dos programas económicos: uno de corto plazo, el Programa Inmediato de Reordenamiento Económico (PIRE), destinado a corregir los

¹⁸³ Rev. Estrategia; "A mitad del sexenio: tres años de crisis y política de ajuste", No. 67, enero-febrero, 1986, p. 14

¹⁸⁴ Roberto Guadarrama Sistos; "Política económica y proyecto nacional, México 1983-87, En: 17 Ángulos de un sexenio..., Plaza y Valdés, México, 1987, p.43

desequilibrios más importantes; contener el proceso inflacionario, proteger el empleo y crear las condiciones para una recuperación sostenida del aparato productivo; el otro, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), encaminado a llevar adelante los cambios estructurales necesarios para evitar la recurrencia de la crisis, descentralizando las actividades económicas en el territorio nacional y reorientando y modernizando el aparato productivo para hacer volver al país al sendero del crecimiento sostenido.

Sin embargo, con el tiempo se evidenció que el elemento central en el cambio estructural propuesto por el gobierno consistió básicamente en la modificación de la estructura industrial, favoreciendo a los grupos tradicionales, estimulando el ingreso de nuevas inversiones extranjeras a través de una política comercial liberal que se expresaba en la reducción gradual de la protección, el ingreso al GATT y la firma de un acuerdo comercial bilateral con los Estados Unidos: "El viraje más sobresaliente del gobierno de Miguel de la Madrid se va a producir en el momento en el que se decide abandonar la concepción intervencionista del Estado, para dar paso a un esquema predominantemente neoliberal..."¹⁸⁵

El gobierno delamadrista abandonó el modelo de sustitución de importaciones y abrió la economía al exterior; también atribuyó al mercado y al sector privado el papel de promotores del crecimiento, dejando al Estado la responsabilidad de orientación.

Esta reforma del Estado se concentró en la economía y la administración, de tal suerte que los cambios en la política aparecen como un eco de las rupturas, los arreglos y los reajustes de las dos primeras...¹⁸⁶

En esencia, el gobierno mexicano en este periodo aplicó una estrategia económica de carácter neoliberal y monetarista.¹⁸⁷ Privilegiando una política, según la cual las condiciones para una recuperación sostenida de la economía se lograrían mediante la contracción del gasto público, el control de los salarios de los trabajadores y la fijación de precios y tipos de cambio "realistas para abandonar definitivamente la "economía de ficción" -con la que se caracterizó la política económica de López Portillo-

¹⁸⁵ Guillermo Farfán; "Gasto público y bienestar social en México 1983-1986, en Germán Pérez, Samuel León (coords), 17 Ángulos de un sexenio, Germán Pérez, Plaza y Valdés, México, 1987, p. 71

¹⁸⁶ Soledad Loaeza; "La incertidumbre política mexicana", Revista Nexos, No. 186, junio de 1993, p.51

¹⁸⁷ Guillermo Farfán, considera que un rasgo fundamental del pensamiento monetarista, se observa en la tendencia del Estado a desplazar su responsabilidad social hacia el resto de la sociedad, afectando el grueso de la estructura bienestarista. Cfr. "Gasto público y bienestar ... op. cit., p. 83

Los sectores que ejercieron presiones al gobierno, ante el severo programa de ajuste económico, se pueden resumir en tres principales: las presiones de las bases populares obreras y campesinas; las de las organizaciones y partidos de izquierda; y las de las organizaciones y partidos de derecha.¹⁸⁸

Los trabajadores y los obreros externaron sus inconformidades particularmente contra la política salarial y el control de precios. La oposición a las medidas de contención salarial, elevación de precios y tarifas públicas, reducción y eliminación de subsidios y liberación de controles de precios de algunos productos de consumo generalizado, se manifestó desde finales de 1982 en todo el país, tanto por organizaciones obreras independientes como las pertenecientes al Congreso del Trabajo. Se incrementaron los emplazamientos y estallamientos de huelgas, las movilizaciones y manifestaciones de inconformidad, e incluso se formularon programas alternativos de política económica y social, tanto por la CTM, como por el CT.

El sindicalismo independiente se organizó en grandes agrupaciones como la Mesa de Concertación Sindical que impulsó el mayor número de huelgas y movilizaciones contra la llamada política de austeridad, se crearon amplios frentes: Frente Nacional de Defensa del Salario y Contra la Carestía (FNDESCAC), Frente Nacional de Defensa de la Economía Popular (FNDEP), y se articularon acciones como los paros cívicos de 1983 a 1984. En este periodo también surgieron: el movimiento ecologista y el de los damnificados por los sismos de 1985.

Por su parte, el movimiento campesino también efectuó un sinnúmero de movilizaciones, por ejemplo: las movilizaciones de campesinos chiapanecos de la CIOAC (octubre de 1983); marchas de campesinos del Valle de Toluca y del norte del Estado de México (febrero de 1984); la caravana de solidaridad campesina (marzo de 1984); la movilización de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) (marzo de 1984); y la reunión de diversas organizaciones campesinas independientes en la ciudad de México (abril de 1984).

Las presiones por parte de la izquierda se fincaban en una crítica permanente a la política de ajuste contenida en el PIRE, aduciendo que dicha política

¹⁸⁸ Cfr., Miguel Basañez: El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México, Siglo XXI, México, 1991

depositaba todo el peso de la crisis en la clase trabajadora, favoreciendo a los grandes monopolios. Los partidos de izquierda levantaron, entre otras, como principales demandas al gobierno de De la Madrid: impulsar una profunda reforma fiscal que grave las utilidades del capital; derogar el impuesto al valor agregado; eliminar los subsidios a las empresas privadas; establecer severos controles a la inversión extranjera; romper con el FMI y declarar la moratoria; incrementar las partidas del gasto público destinadas a educación, salud, vivienda y demás renglones del gasto social; reformar la estructura institucional y jurídica del gobierno. Y una demanda de suma relevancia para los capitalinos fue la de democratizar al Distrito Federal, a través de las elecciones populares del gobierno capitalino y la desaparición del presidencialismo.

Las organizaciones y partidos de derecha dirigieron las presiones hacia el cuestionamiento de la dirección y capacidad político-económica del gobierno para manejar la crisis: a la representatividad del liderazgo político nacional; a las formas y procedimientos de la democracia en el sistema político mexicano; y a la seguridad, paz y libertad de México. La derecha intensificó su campaña de presión aludiendo a la crisis, la corrupción, el fraude y el autoritarismo del gobierno.

Ante el descontento que había generado la política de austeridad -sobre todo en los sectores populares-, el gobierno trató de responder firmando un Pacto de Solidaridad Económica (15 de diciembre de 1987), con el compromiso de los sectores productivos (obrero, campesino y empresarial) para frenar la inflación y lograr la estabilidad económica. El Pacto de Solidaridad Económica buscaba compensar los efectos de la crisis, sobre todo para mantener la estabilidad social y política, a través de un control de los salarios, la fijación de precios básicos y del tipo de cambio.

En el ámbito de lo político, el discurso oficial, buscando la legitimación del poder, prometió renovación moral y racionalidad administrativa, pero también ofreció una reforma política, señalando que: "...la democracia es capítulo esencial de nuestro proyecto nacional y que para lograrla cabalmente debemos seguir perfeccionando el sistema y los procesos electorales, la organización y acción de los partidos políticos, el fortalecimiento del régimen federal y el municipio y la división de poderes."¹⁸⁹ Y bajo esta tónica se

¹⁸⁹ Cfr., Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, Convocatoria a audiencias públicas para la reforma política. Diario Oficial de la Federación. 19 de julio de 1986.

definió que el comportamiento del Estado estaría apegado totalmente a la Constitución: "La política estaría basada en la conducción democrática de los asuntos públicos, será una política que mantenga el equilibrio entre estabilidad social y pluralismo político e ideológico; una política de negociación y no de imposición autoritaria; con mayor participación de la sociedad en las decisiones fundamentales y con una recuperación de la sobriedad y responsabilidad en el ejercicio del poder."¹⁹⁰

Respecto a la apertura de espacios de participación política, algunos estudiosos del tema -como, Soledad Loaeza- consideran que ante una situación crítica como la que enfrentó México en los años ochenta, tal situación tiende a resolverse con la liberalización de ciertas formas de participación para determinados grupos: "A diferencia de momentos anteriores, en este caso la política liberalizadora -que en su primer momento consistió en la disminución del fraude en elecciones locales y el consecuente reconocimiento de los triunfos de la oposición- fue inicialmente el precio que estuvo dispuesto a pagar el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) a cambio de poner en práctica un severo programa de ajuste..."¹⁹¹ Por ello, desde un principio las autoridades gubernamentales respondieron con cierta tolerancia a los avances electorales de la oposición, pero posteriormente, cuando la liberalidad pareció riesgosa -a partir de los triunfos locales de la oposición-, se estableció un control en el proceso de liberalización, cuyo resultado fue el Código Federal Electoral de 1986.

Una característica definitiva de las liberalizaciones es que la élite en el poder conserva el control sobre el proceso de cambio, de manera que aún cuando éste pueda ser respuesta a demandas desde abajo también es un proyecto orientado desde arriba.¹⁹²

Desde su campaña electoral, el presidente De la Madrid se comprometió a llevar adelante la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, un tanto para compensar los sacrificios de la sociedad en términos de ingreso y empleo. Por eso, la reforma política representó una de las pocas cosas que podía ofrecer su gobierno para tratar de subsanar los desequilibrios en la estructura económica.

¹⁹⁰ Manuel Bartlett, citado por Roberto Guadarrama: "Política económica... op. cit., p.44

¹⁹¹ Soledad Loaeza: "La incertidumbre... op. cit., p. 51

¹⁹² *Ibidem*, p. 48

En este sentido, una de las primeras reformas constitucionales que se dieron al inicio del sexenio, fue la aprobación, en diciembre de 1982, de la iniciativa enviada al Congreso por el ejecutivo para reformar el Artículo 115 constitucional, a fin de reintegrar recursos y facultades para a los municipios, vigorizando con ello su hacienda y su autonomía política. Dicha reforma fue de gran importancia porque los municipios del país volvieron a ser objeto de atención nacional, ya que estas entidades podrían alcanzar una mayor autonomía para recuperar poco a poco su libertad política, que había estado sujeta por la dependencia de los cabildos al capricho de gobernadores y funcionarios federales, haciendo imposible la realización del ideal del municipio como célula de vida democrática de la comunidad.

En cuanto a la reforma electoral, ésta estuvo precedida por una consulta popular sobre la reforma electoral y la participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, que en cierta forma fue la respuesta del gobierno ante las protestas que se habían dado con relación a los resultados de las elecciones federales de 1985, además de la gran movilización de la ciudadanía a raíz de los sismos de septiembre.

El 17 de junio de 1986 se lanzó la convocatoria para efectuar las audiencias que recogieron la opinión de los partidos políticos y la sociedad civil sobre los procesos electorales, las cuales se iniciaron el 1o. de julio de 1986 y concluyeron el 23 de agosto del mismo año. Se celebraron en el país un total de 30 audiencias públicas que giraron en torno a cinco aspectos fundamentales:

1. Integración de la representación política.
2. Partidos políticos nacionales.
3. Órganos y procesos electorales.
4. Padrón electoral.
5. Contencioso electoral.

La iniciativa que envió el presidente en diciembre de ese año al Congreso, proponía una reforma constitucional y un nuevo Código Electoral Federal, que vendría a suplir la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977. Finalmente, entre noviembre y diciembre de 1986, el Congreso aprobó una serie de reformas constitucionales y toda una nueva ley electoral.

Dentro de estas reformas, algunas de las más importantes fueron: incrementar el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los diputados uninominales, y renovar el Senado por mitades cada tres años; el partido mayoritario ahora participaría en la distribución de diputados proporcionales en la cámara baja, con la limitación de no pasar de 350 curules, que representaba al 70% de los asientos; se creaba el Tribunal de lo Contencioso Electoral y se daban una serie de disposiciones para dar mayor participación a los partidos y a la sociedad en los organismos electorales y en el proceso de preparación de las elecciones, así como la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.¹⁹³

Otra reforma que cambiaría los periodos de gobierno, se refirió a los Artículos 65, 66 y 69, que rigen la actividad legislativa. Se acortó el tiempo entre la elección (julio) y la toma de posesión de los presidentes de la República (diciembre), para evitar las incertidumbres políticas y económicas. Y quedó establecido que la elección para Presidente de la República e integrantes del Congreso de la Unión se haría en agosto, la instalación de la legislatura federal correspondiente -ambas cámaras- se haría en noviembre y se traslada el Informe Presidencial al primero de este último mes en lugar de septiembre.

Desde las reformas al artículo 115 constitucional en 1983 hasta las reformas de diciembre de 1986 y el nuevo Código Electoral Federal, tuvieron como propósito alentar la participación electoral tanto a nivel local como federal, así como tratar de que las elecciones fueran más competitivas y con un mayor margen de confiabilidad en los resultados -sobre todo para responder a las demandas de representación de las clases medias y altas-. Sin embargo, alentar la participación no significaba para el gobierno abrir totalmente el sistema electoral como para que las autoridades perdieran el control sobre los procesos y los resultados. Es por eso que al mismo tiempo se establecieron mecanismos para garantizar la mayoría al partido del Estado y el control por parte del gobierno.

En síntesis, a partir de estas nuevas reformas, el gobierno encarnado en el Secretario de Gobernación como Presidente de la Comisión Federal Electoral, y el PRI, tendrían un mayor control *legal* sobre el proceso electoral... Así este nuevo Código contravino el espíritu original de la Reforma Política, constituyéndose casi en una *contrareforma*,

¹⁹³ Cfr., La Razones y las Obras. Crónica del Sexenio 1982-1988. Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. Las razones y las obras. FCE. México, 1988

pues si bien otorgó mayores espacios a los partidos de oposición más fuertes como el PAN o el PMS, se les restó a los pequeños que tenderán a desaparecer.¹⁹⁴

En este periodo de gobierno, además de haberse dado cambios substanciales en la política administrativa y económica del país, se dieron también cambios substanciales en la recomposición de las fuerzas políticas partidistas. Estos cambios estuvieron precedidos en gran parte por la dinamización de la acción electoral que conllevó la reforma política. Dentro de los hechos que precedieron a estos cambios, se pueden enunciar algunos importantes: a partir de 1982 los triunfos locales de la oposición cimbraron el predominio tradicional del PRI; las elecciones federales para diputados en 1985, en las que participaron nueve partidos y se instalan nuevas corrientes -como el PMT y el PRT- en el Congreso, atrayendo la atención nacional; y las elecciones de 1986 en Chihuahua, en donde se dio un escandaloso fraude electoral a favor del PRI, generando un debate a nivel nacional sobre las perspectivas democratizadoras del régimen político mexicano. Este debate se incrementó principalmente durante el periodo previo a la nominación del candidato del PRI para las elecciones presidenciales de 1988.

Los cambios más importantes en la recomposición política de las fuerzas partidistas estuvieron marcados por dos acciones que en el futuro cambiarían el perfil de los partidos de oposición: la primera, se inició en agosto de 1986 con el anuncio de la formación de la Corriente Democrática al interior del PRI. Las voces de prominentes priístas, como la del ex-presidente del PRI, Porfirio Muñoz Ledo, la del ex-gobernador de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, y la del entonces embajador en España, Rodolfo González Guevara, se alzaron para pedir la democratización interna, demandando cambios de fondo en la estructura y procedimientos internos, así como una reorientación global de la política gubernamental en favor de los intereses populares; la segunda acción se dio con la fusión del PSUM, PMT, MRP y UIC, el 29 de marzo de 1987, para formar un nuevo partido político, el Partido Mexicano Socialista (PMS). Esta fusión fue el resultado del proceso de unificación y de reorientación política de algunos grupos de izquierda -iniciado en 1981- que marcaron como prioridad política la actividad electoral: "Los fusionantes... se proclamaron a favor de una organización plural, abierta y respetuosa de las diversas corrientes políticas e ideológicas en su seno y se declararon

¹⁹⁴ Jacqueline Avramow Gutiérrez; "Los partidos contendientes", en Jaime González Graf (comp.). Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político. IMEP-Diana, México, 1989. p. 30

dispuestos a incorporar a sus filas variados grupos sociales y tendencias, incluso a ex-militantes priístas.”¹⁹⁵

Para finalizar con este apartado, se puede decir que el proyecto de modernización nacional se dio con mayor intensidad sobre los aspectos de la reconversión industrial que sobre el ámbito de una transformación social. El Estado avanzó en los cambios estructurales de la economía mexicana hacia los requerimientos de un proyecto nacional neoliberal, que vendría a concretar el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Hacia las elecciones presidenciales de 1988, una nueva etapa en la historia política del país habría de configurarse. La separación de la Corriente Democrática del PRI y la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia crearon una nueva situación. El panorama político cambió bruscamente, envolviendo incluso a la misma izquierda, que finalmente se sumó a la candidatura de los ex-priístas, con el Frente Democrático Nacional.

3. 2 EL PROYECTO MODERNIZADOR EN EL DISTRITO FEDERAL: EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA CREACIÓN DEL COPLADE-DF

Como ya vimos, durante el gobierno de Miguel de la Madrid se buscó reestructurar los mecanismos que apoyaran la idea de crecimiento y desarrollo, mediante el proyecto de modernización nacional, pero, veamos ahora que implicaciones tuvo este proyecto para el Distrito Federal.

En el comienzo de la década de los ochenta los problemas económicos y sociales se agudizaron considerablemente, de tal manera que su grado de dificultad propició el cuestionamiento de las formas en la distribución del gasto, en la explosión demográfica, en la inversión y en el ahorro. Dicha problemática, por un lado, debido a la gran concentración de las urbes, como el DF y la zona conurbada, hizo difícil la solución de demandas elementales para los habitantes de la capital (vivienda, transporte, vialidad, etc.), por otro, los ajustes en la economía nacional, particularmente de los presupuestos estatales, impactaron la microeconomía del Distrito Federal. El Estado y el gobierno local como consumidor, empleado, proveedor de servicios y como

¹⁹⁵ Jacqueline Peschard; “Los procesos electorales y sus repercusiones políticas (1982-87), en Germán Pérez y Samuel León (coords.), 17 Ángulos de un sexenio, Plaza y Valdés, México, 1987, p. 184

inversionista, modificaron su posición afectando de manera directa e indirecta la economía de la Ciudad y de sus habitantes.

A finales de la década de los ochenta prevalecía una sensación de desánimo entre la población en general, particularmente en ciertos sectores sociales organizados y en determinados grupos de profesionales. Se llegó a temer que la ciudad de México careciera de futuro, dado que había alcanzado límites que no parecían superables: estancamiento de su economía, desequilibrios ecológicos, tensiones sociales y políticas, y serios problemas comunes a todas las grandes ciudades como el de la desigualdad pública.¹⁹⁶

El gobierno federal para la ciudad de México, planteó desde el inicio abandonar el patrón intervencionista del Estado y colocar al mercado como principio de asignación de recursos y como mecanismo regulador y corrector de precios, asumiendo en política urbana la política de precios relativos, como instrumento para equilibrar las finanzas y reordenar el medio urbano. Por lo tanto, el gobierno capitalino, que hasta este momento seguía conducido por el Jefe del DDF, bajo la autoridad del Ejecutivo, tomó en consecuencia como estrategia central enfrentar la deuda pública del DF y corregir el déficit que por su servicio se producía en sus finanzas locales. La atención a los aspectos financieros, agregada a la reducción del presupuesto para desarrollo urbano que se dio en este sexenio -sobre todo entre 1982-1985-, significó para la Ciudad un fuerte retroceso en la inversión pública y un rezago en la ampliación y en el mantenimiento de los servicios.

En este sentido, la crisis económica y el programa de reajuste propuesto por el gobierno, provocaron un cuestionamiento profundo del papel de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones y las necesidades básicas de la población. A este hecho se sumó el reclamo político de los capitalinos en torno a la facultad del presidente para designar al gobierno del DF, en la designación de las autoridades y en la intervención del Ejecutivo en todo lo concerniente a esta entidad. De ahí que ante la ausencia de una oferta para mejorar las condiciones de vida de los sectores más golpeados por la crisis, el Estado tiende a ofrecer apertura política y a ampliar los espacios de participación para la ciudadanía. Bajo esta premisa, la participación ciudadana fue marcando las nuevas bases en la organización social de la capital para hacer de las protestas e inconformidades una razón fundamental en la adecuación de las políticas de desarrollo urbano: "La participación

¹⁹⁶ Jorge Gambó de Buen: Ciudad de México, una visión, FCE, México, 1994, p. 57

ciudadana constituye un elemento nuevo en la gestión y realización de las acciones administrativas cotidianas: los ciudadanos quieren ejercerla y el gobierno difícilmente puede prescindir de ella...”¹⁹⁷

Fue por eso que desde el inicio de su gobierno -sobre todo durante su campaña electoral- De la Madrid impulsó los “Foros de Consulta Popular”, planteando el reforzamiento de los órganos de participación ciudadana en el DF, asumiendo el compromiso de fundar el quehacer político de su gobierno en las auténticas demandas y aspiraciones de la población, “sosteniéndose incluso que el PND había sido fruto de la consulta...”¹⁹⁸ Sin embargo, esta “consulta popular” se realizó solamente a través del diálogo con los sectores obreros, campesino y popular del PRI, dejando al margen la opinión de amplios sectores de la población, organizados en forma independiente.

Los principios que rigieron el marco de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos quedaron entonces expresadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, aduciendo que este plan era producto de una “profunda” consulta popular. El PND se definía a sí mismo como: “Un conjunto de bases generales para propiciar la concertación de la política nacional en todos sus aspectos, siempre bajo la rectoría del Estado.”¹⁹⁹ Se dedicó un capítulo para la participación social en donde se establecían algunas formas de incorporación de la comunidad y se enfatizó también que era necesario: “ampliar la participación ciudadana a nivel delegacional y en los actos de gobierno, articular las necesidades de planeación urbana con las aspiraciones de los ciudadanos y apoyar y orientar las acciones gubernamentales con la participación plena de la sociedad.”²⁰⁰

El PND se definió bajo una estrategia de desarrollo integral para el DF, previendo el control del crecimiento de la ciudad de México con acciones tendientes hacia la desconcentración y descentralización en las áreas administrativas, industrial, comercial y de servicios. Por su parte, las autoridades del Departamento del Distrito Federal respondiendo a los lineamientos presidenciales elaboraron el Programa General de Desarrollo

¹⁹⁷ Cristina Sánchez Mejorada Fernández: “Emergencia y participación de la sociedad civil en la Ciudad de México”, en René Coulomb y Emilio Duhau (coords.). *Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos*. UAM-Azcap., México. 1993, p.336

¹⁹⁸ Cristina Sánchez: “Emergencia y...” op. cit. p. 337

¹⁹⁹ Cfr., Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México. 1983

²⁰⁰ *Ibidem*.

Urbano del DF 1986-1988, inscrito dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática.²⁰¹

Mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática, señala Martínez Assad y Zicardi, se delegaba a los gobiernos estatales la elaboración de planes de desarrollo de sus respectivas entidades; de igual forma los planes municipales y subregionales quedarían en manos de las comunidades locales. Los planes operativos anuales incluirían las acciones y compromisos concertados entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales (privado y social) con una visión de mediano y largo plazo...²⁰²

En materia de planificación, durante la administración de Miguel de la Madrid, se efectuaron algunas acciones como: reformas a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, promulgación del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda (1984-1988) y el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica del Distrito Federal.

En cuanto a la administración del DDF, en diciembre de 1983, se publicó un decreto mediante el cual se reformó y adicionó la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y su reglamento respectivo. Con estas reformas la estructura orgánica del DDF sufrió cambios significativos en el segundo nivel jerárquico del gobierno. De tres secretarías que existían en la Ley Orgánica de 1978, se incrementaron a seis: la Dirección General de Policía y Tránsito cambió a Secretaría General de Protección y Vialidad; se crearon la Secretaría de Planeación y Evaluación, la Secretaría General de Desarrollo Social, y la que era Secretaría General de Obras Públicas y Servicios se dividió en dos: las secretarías generales de Desarrollo Urbano y Ecología y la de Obras.²⁰³

Dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática y como parte de los requerimientos de la nueva orientación de la planeación del país, se instituyeron los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), bajo el argumento de que la planeación democrática había sido un tema sobresaliente de la consulta popular, por lo cual, el gobierno respondía a dicha demanda: "Estos organismos fueron creados en respuesta a la demanda de participación ciudadana en los mecanismos de la Planeación: mediante ellos los diversos sectores de la sociedad expresan sus opiniones, en un

²⁰¹ La Ley Nacional de Planeación aprobada por el Congreso en 1982, estableció el Sistema de Planeación Democrática y se instituyeron los Foros de Consulta Popular.

²⁰² Referencia tomada de Cristina Sánchez Mejorada: "emergencia y... op. cit. p. 338

²⁰³ Cfr., Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 1983 y 17 de enero de 1984

ejercicio democrático, para la actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes y Programas de las diversas regiones del país.²⁰⁴

El COPLADE para el DF fue instalado en 1983, concibiéndose como un órgano de apoyo, consulta y evaluación de los programas de desarrollo del gobierno capitalino, y a la vez, como instrumento de participación en el Sistema Nacional para la Planeación Democrática. En el decreto que da origen al COPLADE-DF se especifica que este Comité se integrará por: un presidente que será el Jefe del DDF, un coordinador general (nombrado por el Jefe del DDF), los titulares de las Unidades Administrativas del DDF que señale el Jefe del DDF. Por el lado de la ciudadanía se invitaba a: diputados y senadores del DF; miembros del Consejo Consultivo; organizaciones mayoritarias de trabajadores, campesinos o sociedades cooperativas que actúen en el DF; representantes de instituciones de educación superior y centros de investigación, de las organizaciones mayoritarias de empresarios y a las demás representaciones de la sociedad cuyas actividades deban ser consideradas en la planeación del desarrollo del DF.²⁰⁵

Las atribuciones que se le asignaron al COPLADE-DF fueron: recoger los puntos de vista y posiciones de la población en la formulación de los programas de inversión, gasto y financiamiento para la entidad; sugerir programas y acciones a concertar con los gobiernos de los estados circunvecinos; propiciar la participación de los sectores de la sociedad; fomentar la cooperación de los sectores social y privado; promover la coordinación con otros Comités de estados circunvecinos; promover la concertación de acciones entre el Gobierno del Distrito Federal y los sectores social y privado y fungir como órgano de consulta del Departamento del DF. Posteriormente, el COPLADE-DF se formó con 8 Comisiones Sectoriales: Ámbito Urbano y Ecológico, Transporte y Vialidad, Seguridad, Justicia, Abasto y Comercialización, Desarrollo Social, Servicios Públicos y Equipamiento Urbano, Infraestructura y Usos de Agua; 2 Comisiones Regionales: Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Delegaciones del DF y 5 Comisiones Especiales: Bosque de Chapultepec, Centro Histórico, Lago de Xochimilco, Cerro del Ajusco y Desierto de los Leones.

Los COPLADE también fueron instituidos a nivel de los gobiernos locales, dentro del marco de la política de "descentralización de la vida nacional y el

²⁰⁴ Cfr., Diario Oficial de la Federación del 27 de octubre de 1983

²⁰⁵ Ibidem.

fortalecimiento municipal”, y de las modificaciones al art. 115 constitucional, que regula la cuestión municipal, las funciones, atribuciones y recursos para la gestión local. En el marco de la Planeación Democrática, los planes de desarrollo municipal quedaron a cargo de los propios municipios y para ello se constituyeron las Comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal (COPLADEM).

A pesar de toda la estructura organizativa y administrativa dispuesta para el funcionamiento del COPLADE-DF se dio una escasa difusión de su existencia y se conoció muy poco acerca de sus acciones. Este comité existió más de dicho que de hecho -funcionó más para cubrir los requerimientos de una planeación concertada- y su operación se hizo de manera muy cerrada y parcial, ya que por ejemplo, no se sabe de la participación en este comité de las organizaciones más representativas del movimiento urbano popular o de otros movimientos sociales importantes que surgieron en este periodo, como las organizaciones sociales ecológicas.

El movimiento urbano popular

Por su parte, las diversas organizaciones que constituían el movimiento urbano popular se organizaban y manifestaban en forma independiente. Ante la agresiva política urbana gubernamental y la política de austeridad del sexenio, un conjunto de asociaciones populares independientes constituyeron, en 1980, la denominada Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP): “A iniciativa de varias organizaciones y bajo la consigna “Por la unidad de movimiento urbano popular”, se realizan dos encuentros nacionales en Monterrey N.L. (mayo 1980) y en Durango, Dgo. (abril de 1981). En el primero se constituye la Coordinadora Nacional Provisional de Movimientos Populares (CNPMP), y después del II encuentro se forma la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano-Popular (CONAMUP), que aglutina a la gran mayoría de los movimiento urbano-populares de país.”²⁰⁶

Los objetivos y las perspectivas de la CONAMUP se dirigían principalmente a coordinar las diversas organizaciones autónomas de masas, en un sentido clasista y a ofrecer alternativas a los movimientos de lucha urbano-populares que surgieron en contra de la carestía, la austeridad y la represión: “Se trata entonces de convertir esta lucha por las reivindicaciones económicas y

²⁰⁶ OIR-LM; “Acerca del movimiento urbano popular. Rev. La Batalla. PRT. No. 5, agosto-septiembre, 1983, pp. 22-23

políticas del sector urbano popular, en parte de un movimiento más amplio, ...dirigido a la transformación de la sociedad actual y la construcción de una sociedad gobernada por los trabajadores del campo y de la ciudad”, como lo define la CONAMUP misma.²⁰⁷

Estas acciones se vieron posteriormente incrementadas por la creciente conformación de diversas organizaciones políticas y sociales alternas, como la Coordinadora Sindical Nacional, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, el Consejo Popular Juvenil, y a raíz de los sismos de septiembre de 1985, la Coordinadora Única de Damnificados (CUD).

En el movimiento urbano popular también se aglutinaron algunos nuevos actores que surgieron y se desarrollaron con la explosión de la crisis ambiental y económica de la urbe, concentrados en el hábitat primero, y posteriormente en la defensa de los derechos ciudadanos (derechos humanos, voto, responsabilidad pública, impuestos, servicios, participación, etc.). Dentro de estos nuevos actores se pueden mencionar algunos como: asociaciones vecinales, de residentes y cooperativas de vivienda; organizaciones ecologistas y las organizaciones no-gubernamentales (ONG's.); bandas juveniles, expresiones pictóricas, musicales y literarias asociadas al surgimiento y expresión de una nueva concepción urbana, ubicando su mayor presencia, sobre todo después de los sismos de 1985.

También algunos partidos de oposición que participaron en las elecciones de 1982 -aunque aún no contaban con una propuesta urbana alternativa o con un proyecto democratizador para el DF-, coincidían en que la problemática urbana iba ganando espacio en las propuestas y programas de los partidos. Al respecto, Angel Mercado entrevistó a tres de los candidatos presidenciales, quienes opinaron lo siguiente:

Rosario Ibarra de Piedra, candidata de la alianza Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP) y la Unión de Lucha Revolucionaria (URL) expresó que la crisis de la ciudadanía “no es diferente de la crisis económica”, que los principales problemas urbanos para la clase obrera son la vivienda y el transporte. Al mismo tiempo, sostuvo que se “planifica desde arriba” sin reparar en las necesidades de la población. La especificidad de los problemas urbanos no debe interpretarse como lucha sectorial con propósitos políticos limitados; que las luchas urbanas constituyen un importante frente y se debe fortalecer a la CONAMUP como organismo de masas que agrupa al movimiento democrático en este sector.

²⁰⁷ Ibidem, p. 23

El candidato del Partido Socialdemócrata, Manuel Moreno Sánchez, expresó que los principales problemas de las grandes ciudades del país, la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey son: la obsolescencia de las instituciones vigentes y la centralización. Su propuesta se basa en crear entidades urbanas superiores a las tradicionales y nuevas formas políticas tales como la creación en el DF de una cámara local o municipal para orientar las decisiones del gobierno de la ciudad y que los colonos puedan tener una representación política propia y directa en el gobierno de la ciudad... Finalmente, el candidato del Partido Socialista Unificado (PSUM), sostuvo que los problemas de las grandes ciudades son: bajos salarios y carestía, antidemocracia, represión, control del movimiento sindical y otro conjunto de problemas que constituyen la llamada "crisis urbana" (transporte, agua, suelo, vivienda y servicios públicos)... Con relación a los problemas urbanos, expresó la necesidad de una reforma urbana de carácter democrático para que el suelo no sea materia de especulación y la vivienda sea una facultad social...²⁰⁸

Sin embargo, fue hasta después de los sismos de 1985 que la ciudad de México empezaría a ser vista con otra óptica, tanto por la ciudadanía en general como por los partidos políticos y el gobierno. De ahí se empezaría a precisar una tendencia sostenida hacia la necesidad de una democratización del gobierno del Distrito Federal.

3.3 LOS SISMOS DE 1985: EL RECLAMO DE UNA CIUDADANÍA PARTICIPATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL.

Los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 en la ciudad de México significaron un momento dramático en el despertar cotidiano de los capitalinos, pero también significaron un despertar social y político de la población que vendría a cuestionar el modelo de crecimiento urbano y de desarrollo nacional por vías del desarrollo capitalista. Dicho cuestionamiento sería dirigido principalmente hacia el papel del Estado y sus relaciones con la sociedad civil, hacia la crisis económica y hacia la necesidad de un proceso de democratización para el Distrito Federal.

Uno de los muchos efectos sociales y políticos que se manifestaron con el terremoto fue la irrupción de miles de ciudadanos organizados espontáneamente para brindar la ayuda, al margen de las instituciones

²⁰⁸ Entrevista de Ángel Mercado, citado por Alicia Ziccardi: "Proyectos y alternativas ante la crisis", en Pablo González Casanova y Hector Aguilar Camín (coords.). México ante la crisis, Siglo XXI, México, 1986, pp. 78-79

públicas -que en mucho resultaron insuficientes-. Este hecho dio origen a que se hablara de una sociedad emergente, de rebeldía civil, de politización, en suma, de una ciudadanía participativa.

Los daños que provocó este fenómeno en cuanto a la pérdida de vidas humanas fueron incalculables e irreparables, y en cuanto a términos económicos, se pudo observar que el renglón más afectado fue el de infraestructura de servicios -en particular de edificios públicos-, seguido por el sector social y otros de no menor importancia. Sin embargo, los efectos más perniciosos desde el punto de vista social fueron precisamente el de vivienda, salud y educación. Al respecto, muchas opiniones coincidieron en ese momento en que la magnitud de los daños se debió a la intensidad y duración de los sismos, pero también reflejó la consecuencia de la alta concentración e hipertrofia citadina y los innumerables actos de corrupción en el cumplimiento de las normas de construcción.

Los daños económicos por los sismos fueron resumidos en un comunicado del 11 de diciembre de 1985, enviado por el Gobierno Mexicano al Fondo Monetario Internacional:

Una evaluación preliminar de los daños causados por los sismos muestra claramente que...la infraestructura de la ciudad de México y de otras áreas del país sufrieron daños considerables. Las líneas telefónicas internacionales y la red de telecomunicaciones se destruyeron; importantes centros hospitalarios de la ciudad de México tuvieron que ser demolidos casi en su totalidad; un gran número de edificios se derrumbaron y otros sufrieron daños irreparables (éstos incluyen edificios de departamentos, casas, hoteles, oficinas de instituciones financieras, edificios gubernamentales y escuelas); y los sistemas de agua y drenaje se dañaron sustancialmente. Además hay importantes costos que derivan de la interrupción de diversas actividades administrativas, así como el extravío de expedientes y la destrucción de algunos sistemas de información.²⁰⁹

Ante esto, en su primer mensaje a la nación, el presidente De la Madrid declaró que: "El gobierno de la República y los Gobiernos de los Estados hemos reaccionado al máximo de nuestro esfuerzo y capacidades. Infortunadamente -lo tengo que reconocer- la tragedia de tal magnitud nos ha rebasado en muchos casos..."²¹⁰

²⁰⁹ Nacional Financiera. El Mercado de Valores, año XLVI, No. 3, enero de 1986, p. 36

²¹⁰ Nacional Financiera. El Mercado de Valores, No. 39, septiembre 30 de 1985, p. 938

Las primeras medidas adoptadas por el gobierno para enfrentar la tragedia fueron la puesta en marcha de los planes de auxilio a la población DN-III-E y SMA-85 del Ejército y la Armada, y la integración de dos comisiones encargadas de abocarse a la solución de los problemas provocados por los sismos. La Comisión Metropolitana de Emergencia, encabezada por el regente capitalino, Ramón Aguirre, y la Comisión Nacional de Emergencia, por el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett. La primera redujo su ámbito de operación a la ciudad de México, la segunda, se integró para hacer la evaluación de daños a nivel nacional.

Otra de las acciones gubernamentales fue la de crear la Comisión Nacional de Reconstrucción (CONARE), concebida como un órgano de consulta y participación en las acciones que los sectores público, privado y social realizarían en el ámbito nacional para enfrentar y resolver los problemas causados por los sismos.

La CONARE fue instalada el 9 de octubre de 1985, instalando a su vez el primer Comité de Prevención y Seguridad como auxiliar de esta comisión. Una de las funciones más importantes del Comité de Prevención y Seguridad fue la de fungir como órgano de consulta y participación ciudadana con objeto de realizar los estudios que llevarían a establecer un Sistema Nacional de Protección Civil. De hecho la amplia y decidida participación de la sociedad civil, que pasó de una actitud espontánea a un reclamo político para que se ampliaran los espacios de participación de los diferentes grupos sociales en la toma de decisiones que emprendería el gobierno, obligó a las autoridades a incluir la participación y consulta de diversos sectores de la población.

Posteriormente, dentro de las acciones más importantes del gobierno para tratar de acelerar la regeneración urbana, se dio el 11 de octubre de 1985 la primera versión del decreto de expropiación de predios en las colonias dañadas por los sismos de las delegaciones: Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Benito Juárez y Gustavo A. Madero.²¹¹

Un segundo decreto, emitido el 21 de octubre del mismo año, excluyó de la primera lista de predios ubicados fuera de colonias populares, los de vivienda y unifamiliar, corrigió errores de numeración e incluyó vecindades que no

²¹¹ Diario Oficial de la Federación del 11 de octubre de 1985.

fueron comprendidas en el primer decreto.²¹² Y para emprender el proceso de reconstrucción, la acción gubernamental se enfocó a crear un organismo denominado Renovación Habitacional Popular. La creación de este organismo obedeció a la necesidad de abrir nuevos canales de participación popular en la resolución del problema de vivienda y sobre todo garantizar el control político de esta gestión.

El 11 de octubre, el presidente de la República decreta la expropiación de predios...Hubo sorpresas y júbilo en los barrios populares; se restituyeron los puntos de convergencia entre el sentir y la demanda popular y la capacidad de presencia e intervención del poder presidencial. En la estructura urbana, el decreto expropiatorio significó un medio de intervención pública para la recuperación no especulativa de un espacio habitacional, degradado, que conjuntamente operaba como un medio de distensión y control político del ambiente social, crecientemente conflictivo y contestatario, que se había generado. Pero esta intervención estatal, y la reacción de los pobladores, comenzaron rápidamente a generar sus propias contradicciones, divergencias, confusiones y nuevas reivindicaciones.²¹³

Las acciones desplegadas por el gobierno y por diversas agencias gubernamentales de la administración central, organismos descentralizados y empresas paraestatales, contribuyeron en gran medida a enfrentar numerosos problemas generales como la rehabilitación de servicios, medidas de seguridad y ayuda inmediata a la población. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, pronto emergieron los problemas de gran magnitud -agudizados por la gravedad de la situación- destacando el carácter limitado de la acción gubernamental ante una gran movilización individual y espontánea a la que se sumó la emergencia de nuevas agrupaciones y la de algunas organizaciones ya existentes. Fue este el momento en el que se evidenció la gran distancia que existía entre el gobierno y la sociedad, marcando la ausencia de una estructura de representación efectiva en lo que concierne a la forma del gobierno capitalino.

Tras los límites de la acción gubernamental se encontraban también los problemas de la propia administración estatal, entre ellos: su configuración "feudal", el burocratismo y la corrupción, que provocaron una acción de

²¹² Este segundo decreto se dio a razón de que La Unión de Vecinos y Damnificados del Centro reclamaron que se excluyera de la expropiación de predios la zona de inquilinato, situada en los alrededores de la Plaza de la República (La Jornada, 13 de octubre de 1985).

²¹³ Massolo Alejandra: "¡Que el gobierno entienda, lo primero es la vivienda!". Revista Mexicana de Sociología, año XLVIII, No. 2, abril-junio, UNAM, México, 1986, p. 201

conjunto lenta y dispersa revelando la ausencia no sólo de una estructura de participación política, sino también administrativa.

En cuanto a las organizaciones que surgieron a raíz de los sismos, vemos que después del vuelco espontáneo de la población para prestar ayuda en los primeros días, los sectores que se quedaron para organizarse, defender y atender la tarea de reconstrucción, fueron aquellos que ya estaban agrupados en las unidades habitacionales, colonias y barrios. Dichos sectores ya contaban -en la mayoría de los casos- con una experiencia previa de participación vecinal y algunos otros con experiencia partidista dentro del movimiento urbano popular o la CONAMUP.²¹⁴

Dentro de las organizaciones más importantes surgidas con los sismos se pueden mencionar algunas como: el Sindicato Nacional de Costureras 19 de Septiembre, varias cooperativas y organizaciones de barrios, y la Coordinadora Única de Damnificados (CUD).

El 24 de octubre de 1985, en el auditorio 5 de Mayo de la Unidad Habitacional Nonoalco Tlatelolco, se realizó el Primer Foro de Damnificados y se constituyó la Coordinadora Única de Damnificados (CUD). Se calculaba que la CUD llegó a aglutinar más de 30 mil personas, organizadas en 25 uniones o asociaciones de diversas colonias. Algunos de los acuerdos centrales que se plantearon en ese momento para la lucha y la negociación que efectuaría la CUD fueron: la participación democrática de las organizaciones vecinales en los programas de reconstrucción del gobierno, la restitución de la vivienda, el derecho al arraigo y el deslinde de responsabilidades por los derrumbes.

Por otro lado, a iniciativa de organizaciones de la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP) -que no logró coordinar las colonias de damnificados que ya antes de los sismos estaban integradas a ellos sindicatos independientes, universidades, comunidades cristianas, grupos culturales, mujeres y jóvenes, se constituyó el 25 de septiembre el Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción, que abrió una cuenta bancaria para recaudar fondos. La convocatoria expresaba el objetivo de fortalecer la corriente de solidaridad y apoyo hacia los damnificados, el impulso de un

²¹⁴ Las organizaciones de los damnificados se formaron en gran parte con la participación de militantes de los partidos de izquierda como el PSUM, MRP, OCPC, PRT, PMT, entre otros, e incluso con militantes del PRI y PAN como en Tlatelolco.

plan de construcción basado en la atención a las necesidades de la población que perdió su vivienda y empleo y la suspensión del pago de la deuda externa para destinar esos recursos a la construcción.

La organización de damnificados y su coordinadora tuvieron una intensa actividad después de su constitución y durante 1986, mostrando una amplia capacidad de movilización (marchas, plantones, etc.), intensas reuniones de trabajo, negociaciones, realización de foros de análisis, elaboración de proyectos urbanos, culturales, y hasta fiestas populares. Incluso la CUD pretendió convertirse en una organización urbana de carácter permanente y enfrentar la situación de los ciudadanos en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM), es decir, no sólo de damnificados. Las demandas políticas, en especial las relacionadas con la elección del gobierno para la Ciudad, ocuparían un lugar central en su programa y plan de acción. La CUD proponía también buscar el acercamiento y la articulación con la CONAMUP, sin embargo, el proyecto a largo plazo de la CUD no logró consolidarse. Muchas de las peticiones hechas al gobierno por parte de la CUD y algunas promesas oficiales tampoco llegaron a cristalizarse en acciones concretas y ello colaboró junto con la propia dinámica de los grupos participantes -su heterogeneidad- en producir una declinación en la movilización de damnificados hacia finales de 1986. Además, la solución a algunas de las demandas inmediatas (reubicación, créditos para vivienda, reconstrucción, ayudas para renta, etc.) y el control posterior de los organismos gubernamentales para resolver demandas sectoriales, disminuyó la efervescencia de los primeros meses.

Dentro de las organizaciones de izquierda que participaban con el movimiento de damnificados en la CUD también se manifestó la preocupación por la declinación y división del movimiento.²¹⁵ De lo que había sido en un principio una verdadera coordinación partidista para participar en las organizaciones de damnificados quedaba muy poco, y ante la desarticulación del movimiento, cada partido jalaba por su lado y trataba de prestigiarse con la solución de demandas -llevando agua para su molino-. Tal

²¹⁵ Un ejemplo de esto se puede observar en un comunicado enviado al CC del PSUM, por Marcos A. Rascón y José A. García, miembros de la Organización Revolucionaria Punto Crítico (ORPC) y representantes de la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco, en el que se dice que: "quienes más han tendido a favorecer este clima de divisionismo, han sido sus propios militantes... en corto tiempo, tanto la CUD como la CRT (Coordinadora de Residentes de Tlatelolco) serán objeto de fuertes presiones por parte del gobierno. Mantener la unidad e iniciativas políticas, son fundamentales en el objetivo de consolidar el movimiento y desarrollarlo." Comunicado del 10 de octubre de 1986, sin publicar.

vez ésta, junto a otras, fue una de las principales debilidades de los partidos y organizaciones de izquierda que no permitieron constituir una organización sólida que representara al movimiento urbano, no sólo en forma coyuntural sino en forma permanente.

No obstante la CUD, las demás organizaciones de damnificados y el propio movimiento, sirvieron como un detonador a través del cual muchos colonos obtuvieron una visión más amplia de la problemática urbana; la misma politización del movimiento y la articulación de las demandas sectoriales con las de la democracia representativa, incidieron en una rápida evolución hacia el reclamo de la ciudadanía por un gobierno electo en el DF.

3.4 LA CONSULTA PÚBLICA DE 1986 SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO DEL DF: LAS PROPUESTAS PARTIDISTAS PARA LA CREACIÓN DEL ESTADO 32

Después de los sismos de septiembre de 1985, los ciudadanos, agrupaciones civiles y partidos políticos incrementaron el reclamo por la democratización del gobierno en el Distrito Federal. Ante esta situación, el presidente Miguel de la Madrid, que desde su campaña electoral se había comprometido a “fundar el quehacer político de su gobierno en las auténticas demandas y aspiraciones de la población” y en la renovación política, instruyó a la Secretaría de Gobernación para que convocara a los partidos, asociaciones políticas nacionales, instituciones académicas, organizaciones sociales y ciudadanos en general para que participaran en una serie de audiencias públicas de consulta sobre la renovación política electoral y participación ciudadana en el gobierno del DF.

Dicha convocatoria fue publicada el 19 de junio de 1986, y en cuanto al Distrito Federal se especificó que:

La consulta recabará opiniones sobre las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno del Distrito Federal, tomando en consideración su naturaleza jurídica, como sede de los Poderes Federales. Para realizar y conducir la consulta se ha constituido una comisión en los términos establecidos por los artículos Tercero y Cuarto del Acuerdo Presidencial. La comisión estaba presidida por el Secretario de Gobernación y la integran, mediante la invitación cursada, un representante de la H. Cámara de Diputados, un representante de la H. Cámara de

Senadores y un representante de cada uno de los partidos políticos nacionales con registro, el Subsecretario de gobernación será Secretario de la comisión."²¹⁶

La discusión sobre la democratización del Distrito Federal se realizó en seis audiencias públicas, efectuadas del 3 de julio al 7 de agosto de 1986. En estas reuniones fueron discutidos un gran número de problemas y a su vez se dio una larga lista de proposiciones; sin embargo, por su importancia destacaron cuatro temas principales: la conversión del DF en un Estado más de la Federación; la creación de un congreso local y el restablecimiento del régimen municipal en el DF y la necesidad de fortalecer el sistema de organización vecinal. Las propuestas sobre estos puntos se dividieron en dos sentidos, por un lado, los representantes del partido oficial (PRI) apoyaron la creación de un congreso local, por el otro, el resto de los partidos de oposición centraron su demanda en la creación del "Estado del Valle de México" o "Estado de Anáhuac".

Respecto a la democratización del Distrito Federal, ya con anterioridad se habían presentado propuestas legislativas por parte de algunos partidos políticos. Por ejemplo, los diputados de Partido Popular Socialista, el 9 de noviembre de 1980 presentaron las iniciativas de reforma para la creación de un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al DF, así como para ratificar los nombramientos que el presidente hiciese del jefe del DDF, el procurador y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Por su parte, los legisladores del Partido Socialista de los Trabajadores presentaron el 17 de noviembre de 1983 una iniciativa proponiendo que el gobierno del DF se deposite en un solo individuo electo popularmente y en delegados municipales. Asimismo, propusieron que el gobernador de DF designe a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, quienes deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y que el Procurador General de Justicia sea también designado libremente por dicho gobernador.

En cuanto a las propuestas de los partidos políticos en la Consulta Pública de 1986, a favor de la conversión del Distrito Federal en un Estado más de la Federación, se dieron las siguientes propuestas:²¹⁷

²¹⁶ Diario Oficial de la Federación. 19 de junio de 1986

²¹⁷ Cfr., Secretaría de Gobernación: La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Audiencias Públicas de Consulta. No. 2. México, 1986

Partido Mexicano de los Trabajadores:

El Distrito Federal debe convertirse en un Estado más de la Federación y mantener un espacio geográfico como asiento de los poderes federales, que bien puede ser el Centro Histórico de la Ciudad de México. (Ing. Rodolfo Torres Velázquez, PMT)

Partido Popular Socialista:

Los diputados del PPS se manifestaron a favor de “convertir el DF en un Estado de la Federación “Estado del Valle de Anáhuac” libre y soberano, con sus respectivos poderes ejecutivo y legislativo -elecciones en votación popular directa- y facultad para integrar su propio Poder Judicial. El área federal, o sea la capital de la República, debe reducirse circunscribiéndose a los edificios sede de los poderes federales. Esto no debe alterar el régimen municipal. (C. Santos Urbina Mendoza, PPS)

Partido Socialista de los Trabajadores:

Convertir al DF en una entidad federativa con plena autonomía integrada al pacto federal. Que haya un gobernador electo, un Poder Judicial autónomo y una Cámara Local con cien diputados de representación proporcional, que realice dos periodos ordinarios de sesiones al año. Y para evitar en conflicto de poderes, que un pequeño territorio del actual Distrito Federal, sea sede de los poderes federales. (Beatriz Gallardo Macías, PST)

Partido Demócrata Mexicano:

Constituir el “Estado del Valle de México”, que comprenda el actual Distrito Federal junto con algunos municipios del Estado de México conurbados con la Ciudad de México. Traslado de la capital de la República a un lugar distinto al del territorio del Distrito Federal, sujeto a un referéndum Nacional, legislatura Local propia, electa en forma directa. Poder Judicial Local, Poder Ejecutivo ejercido por un Ayuntamiento encabezado por un gobernador o alcalde electo. Constitución Local propia para el nuevo Estado, formulada por el constituyente ordinario federal y sus reformas calificadas por su congreso local y mediante referéndum. (David Orozco Romo, PDM)

Partido Auténtico de la Revolución Mexicana:

Es necesario reformar la Constitución para dar al DF carácter jurídico de entidad federativa con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General. “Este Estado que sería el número 32, se puede llamar “Estado del Valle de México” ó “Estado de Anáhuac”. Elección del gobernador bajo el mismo marco electoral de las 31 entidades federativas. Elección de un Congreso Local de diputados a través del voto secreto, directo y universal. No hay peligro de convivencia entre los Poderes de la federación y los de un nuevo Estado. (Reyes Fuentes García, PARM)

Partido Acción Nacional:

Reformas al artículo 43 constitucional para añadirle a la Federación el Estado del Valle de México, suprimiendo el DF. Este Estado se compondrá del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal. Proponemos que sea un gobernador electo por el pueblo y que el Distrito Federal tenga un congreso distinto y ajeno al Congreso de la

Unión. Los poderes federales residirán en la Ciudad de México, capital del Estado del Valle de México. Reformar los artículos 43, 44, 73 Fracción VI, 74 Fracciones IV y VI, 79 Fracciones II y V, 89 Fracciones II y XVII, 110 y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (María del Carmen Segura, PAN)

Partido Revolucionario de los Trabajadores:

Crear una nueva entidad federativa en sustitución del Distrito Federal: El Estado del Valle de México. Una asamblea constituyente y soberana a partir del referéndum y de las necesarias reformas jurídicas que introdujera el Congreso de la Unión. La Asamblea deberá promulgar una Constitución Política Local y quedar integrada por 200 diputados. (Alma Flores, PRT)

Partido Socialista Unificado de México:

Al Distrito Federal se le debe contemplar por nombre no sólo como el asiento de los poderes federales, el nombre cambiaría una vez que los poderes federales cambiasen de residencia por el de Estado del Valle de México. Debe restaurarse el espíritu federalista de nuestra Constitución Política estableciendo los poderes locales y dotándolos para ese efecto, de su propia Constitución. (Arturo Whaley, PSUM)

Por su parte, los representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se inclinaron por apoyar la creación de un Congreso Local o Asamblea Representativa, en lugar de la conversión del Distrito Federal en un Estado más de la Federación:²¹⁸

La necesidad de crear un Congreso Local...esto daría una mayor identidad entre ciudadanos y sus representantes. El Congreso Local se encargaría de aspectos normativos y de gestión social, así como el de solucionar algunos problemas de la población del DF. (Manuel López Osante, PRI)

La constitución y elección de una Asamblea Representativa tendría facultades normativas, podría revisar y aprobar el presupuesto del DF, el Plan General de Desarrollo Urbano, promover las consultas e impulsar la democratización." (Jaime Aguilar Alvarez M., PRI)

Cámara de Diputados o Asamblea de Representantes, con facultades explícitas y limitadas, que legislará sobre materias exclusivas de la entidad, formada por 100 diputados 70 elegidos por mayoría relativa y 30 por representación proporcional. La de senadores por 16 miembros, uno por cada Delegación. (Mario Moya Palencia, PRI)

Que el poder legislativo del DF, se deposite en una Asamblea dividida en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se integrará por 40 diputados de mayoría relativa y 14 de representación proporcional. La de senadores por 16 miembros, uno por cada delegación. (Jorge Fernández Ruiz)

²¹⁸ Ibidem.

Otro tema importante de discusión en el que coincidieron la mayoría de los partidos de oposición, fue el del restablecimiento del régimen municipal. Al respecto se dieron los siguientes argumentos: ²¹⁹

Elección de consejos delegacionales encabezados por un delegado político electo mediante el sistema de representación proporcional y el delegado por el sistema de mayoría relativa. (Beatriz Gallardo Macías, PST)

Que las actuales delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal se transformen en ayuntamientos, base fundamental de una administración democrática y popular y que para tal efecto se respeten las delimitaciones territoriales existentes.” (Adolfo Kunz Bolaños, PARM)

Al proponer que se restablezca el régimen municipal, proponemos que su demarcación geográfica se determine a partir de la identificación de las comunidades naturales, es decir, los pueblos, barrios y colonias de la ciudad, y en razón de las actuales necesidades, las tradiciones y la historia de las diversas zonas de la ciudad. (Arturo Whaley Martínez, PSUM)

El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y el número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes. (Ramón Jiménez López, PPS)

La constitución declara al municipio libre como base de la organización territorial, política y administrativa de los estados. Este solo hecho es razón suficiente para restaurar dentro de este cause constituyente el orden municipal de nuestra metrópoli.” (Felipe Calderón Hinojosa, PAN)

En la ciudad de México debe proseguir la tradición democrática del municipio libre y ponerse en consonancia con el régimen que impera para el gobierno de las distintas poblaciones. (Alfonso Guerrero Martínez, PDM)

Las actuales delegaciones deben convertirse en municipios, atendiendo a las condiciones específicas de una gran urbe y debe mantenerse un espacio como sede de los poderes federales. (Rodolfo Torres Vázquez, PMT)

Los resultados de la consulta pública

Al terminar la consulta pública sobre la participación ciudadana en el Distrito Federal -como se mencionó anteriormente-, resaltaron dos propuestas encontradas: una que buscó la participación ciudadana en el gobierno

²¹⁹ Ibidem.

capitalino, manteniendo el Distrito Federal con status jurídico y político de territorio federal, y la otra, que pretendía la conversión del DF en un estado más.

Las audiencias públicas dieron como resultado el planteamiento de tres iniciativas: la primera, presentada por el Partido Popular Socialista el 23 de septiembre de 1986, relativa a la creación del Estado de Anáhuac ²²⁰; la segunda, tendiente también a crear ese mismo Estado, presentada el 21 de octubre de 1986 por los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Mexicano de los Trabajadores y Revolucionario de los Trabajadores ²²¹, y la tercera; que logró su aprobación en el Congreso de la Unión, fue la presentada por el Jefe del Ejecutivo para crear la Asamblea del Distrito Federal, el 23 de diciembre de 1986. ²²²

La primer iniciativa, propuesta por Partido Popular Socialista, determinaba la creación de un estado denominado "Anáhuac", en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal, dejando la residencia de los poderes federales en un municipio del nuevo Estado que conservaría la estructura política que jurídicamente posee el Distrito Federal. Dicha iniciativa señalaba que desde 1856 se advirtió que los habitantes del Distrito Federal se encontraban limitados en sus derechos en razón de que no intervenían en la elección de sus gobernantes y contribuían, de modo considerado excesivo, a sufragar los gastos de los poderes federales, considerando que la coexistencia en un mismo territorio de los poderes de un estado libre y soberano y de los federales, no originaba conflicto alguno, y que sólo a través de la creación de Anáhuac se pondría fin a la contradicción que se presenta al otorgarle al Presidente de la República las funciones de gobernador del Distrito Federal, sobre todo porque en el área en cuestión no existen órganos de gobierno municipal a los que puedan asignarse funciones en materia de policía y buen gobierno, funciones que corresponden tradicionalmente a ayuntamientos electos democráticamente.

La segunda iniciativa, presentada por los coordinadores de las fracciones parlamentarias de los partidos; PAN PSUM, PRT, PMT y PDM planteaba también la creación de un nuevo Estado de la Federación que se denominara

²²⁰ El texto íntegro de esta iniciativa se puede consultar en: Planes en la Nación Mexicana, libro once. 1941-1987. México, Senado de la República y Colegio de México, 1987, pp. 198-200

²²¹ Ibidem, p. 192-197

²²² El texto íntegro de esta iniciativa se puede consultar en: La participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal. México, INEHRM, 1987, pp. 9-31

Estado de Anáhuac, asentado en el territorio que ocupa actualmente el Distrito Federal y con los límites de éste. El Estado de Anáhuac estaría conformado por los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y se organizaría internamente bajo el régimen municipal. Para este nuevo Estado se propuso la elección, con carácter de autoridades locales, de un gobernador, diputados locales y ayuntamientos municipales, y para su organización jurídico política se haría la instalación de un congreso constituyente encargado de formular la constitución política correspondiente. El propósito esencial de la creación del Estado Anáhuac era el de restituir al Distrito Federal su calidad de entidad federativa y otorgar a sus habitantes el pleno goce de sus derechos políticos.

En cuanto a esas dos iniciativas, se puede observar que ambas coincidían en la creación del Estado de Anáhuac. La diferencia entre una y otra radicaba en que la propuesta del PPS pretendía mantener un área determinada del país con el carácter de Distrito Federal, en el que habrían de coexistir poderes federales, municipales y un congreso local, y la propuesta presentada por los diputados de los cinco partidos mencionados, suprime al Distrito Federal, dejando la sede de los poderes federales en el estado de Anáhuac.

La tercera iniciativa fue enviada al Congreso el 23 de septiembre de 1986, por el presidente Miguel de la Madrid para la creación de la Asamblea del Distrito Federal, reformando los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo y 127, y la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política, conteniendo los principios constitucionales para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.²²³ Dicha propuesta gubernamental, “se define asimismo como una posición intermedia en torno a las posturas sobre el régimen político del Distrito Federal manifestadas en las audiencias públicas. En términos jurídico-constitucionales el ejecutivo se manifiesta en contra de la erección del Distrito Federal en estado”.²²⁴

La negativa para la conversión del DF en un Estado más de la Federación sostenía que la decisión política de conservar el Distrito Federal en su actual ubicación y situación jurídica, estaba fundamentada en la Constitución Política de 1917, argumentando que por ello se mantiene en vigor el régimen

²²³ Cfr. Javier Aguirre Vizcueta; DF: Organización Jurídica y Política, cap. V, Ed., Porrúa, México, 1989

²²⁴ Luján Ponce Noemí, citada por Rocío Corona Martínez; Reformas Políticas y representación ciudadana en el Distrito Federal, en René Coulomb, Emilio Duhau (coords.), Dinámica Urbana y Procesos Socio-políticos, UAM-Azcap., México, 1993, p. 282

jurídico que fijó el Constituyente al Distrito Federal, haciendo de éste una circunscripción territorial reservada a la competencia y residencia de los poderes federales. La iniciativa presidencial, señalaba que:

La naturaleza política y jurídica del Distrito Federal, así como las características descritas de nuestra ciudad de México, impiden que con su territorio y población se constituya un nuevo estado, salvo que los poderes federales se trasladen a otro lugar, como lo establece el artículo 44 de nuestra Constitución vigente. El enorme costo económico que todos reconocen, excluye que se proponga una nueva sede para la residencia de los Poderes Federales, pero además las características de la ciudad de México permiten concluir que un nuevo estado en el territorio del actual Distrito Federal, no tendría la viabilidad política, económica y social... la experiencia histórica del constitucionalismo mexicano ha descartado la posibilidad de que se haga coincidir en el mismo ámbito espacial a los Poderes Federales y a un gobierno local soberano...²²⁵

El Ejecutivo expuso entonces diversos argumentos, aludiendo a los problemas y consecuencias dentro del ámbito de lo jurídico, administrativo, económico y social, que se generarían tanto para el gobierno como para la población, en caso de que el DF dejara de ser la sede de los poderes federales. En este sentido, los argumentos expuestos ocultaban en realidad la preocupación del gobierno en cuanto a reformar la estructura del DF para que se constituyera en un estado autónomo, quedando fuera de control del poder federal y opuesto a éste, significando el debilitamiento del sistema de dominación. A cambio de ello, se le dio mayor connotación al tema de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, reconociendo la necesidad de ampliar la participación del gobierno de la entidad, mejorando la representatividad de la sociedad en la toma de decisiones. De ahí la propuesta para crear la Asamblea del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana.

3. 5 LA CREACIÓN DE LA ARDF COMO ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN CIUDADANA: CONTENCIÓN A LA DEMANDA DE CONVERSIÓN DEL D.F. EN ESTADO 32

Antes de ser aprobada la iniciativa presidencial para la creación de la Asamblea del Distrito Federal y reformas constitucionales correspondientes, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del

²²⁵ Secretaría de Gobernación; La participación ciudadana ... op. cit., pp 9-31

Distrito Federal, de la Cámara de Diputados, que analizaron las iniciativas del Ejecutivo Federal y de los partidos de oposición, dictaminaron que: “en vista de que el Poder Revisor de la Constitución de que se hallan investidos el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, no les faculta para alterar decisiones políticas fundamentales, por ser éstas competencias del Poder Constituyente Originario, por lo que no procedieron las propuestas de la oposición, formuladas en el sentido de hacer concurrir sobre un mismo ámbito geográfico poderes locales con poderes federales, concurrencia ajena al régimen federal mexicano.”²²⁶

De esta forma, el 20 de abril de 1987, en la Sala de Comisiones de la Cámara de Diputados se concluyó que “por razones de orden jurídico, administrativo, económico y social”, resultaban viables las tesis del Ejecutivo a través de tres acciones:

- La creación de una Asamblea de diputados para el Distrito Federal y el fortalecimiento de las organizaciones vecinales de participación social.
- El perfeccionamiento y profundización de la descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal.
- La organización de un poder judicial independiente e inamovible.

El decreto respectivo fue emitido el 29 de julio de 1987, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de agosto de 1987.²²⁷

Ante la aprobación de la iniciativa presidencial para crear la Asamblea de Representantes, como contención a la demanda de conversión del DF en el Estado del Valle de Anáhuac, los partidos de oposición manifestaron su inconformidad y descalificaron la acción, en vista de que había triunfado la posición del poder central apoyada por el partido oficial que contaba con una representación mayoritaria en la Cámara. De hecho, la tendencia del Ejecutivo para efectuar solamente pequeñas reformas, característica de la democracia “restringida”, ya había sido percibida por los partidos de oposición desde el inicio de la consulta pública.

²²⁶ Javier Aguirre Vizuett; DF: Organización... op. cit. p.169

²²⁷ Ibidem. p. 170

Al respecto, el Partido Revolucionario de los Trabajadores había manifestado que:

Resulta sorprendente leer el Acuerdo Presidencial que dio origen a la consulta que hoy se inicia. Ha sido convocada para vertir opiniones sobre "las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del Gobierno del Distrito Federal, tomando en consideración su naturaleza jurídica, como sede de los Poderes Federales... Se trata entonces de una consulta que, aún antes de haberse iniciado, ya desechó todas aquellas alternativas que planteen opciones distintas a la de conservar a la Ciudad de México con el status de Distrito Federal.

Consideramos que no puede haber perfeccionamiento democrático cuando el gobierno reserva para sí el poder de decisión, y mucho menos, cuando adjudica un papel pasivo a los habitantes del Distrito Federal...²²⁸

Es importante observar que las propuestas democratizadoras para el DF que se habían planteado hasta estos momentos, incluyendo la de convertir al DF en un Estado más de la Federación, provenían principalmente de los partidos de oposición y de algunos sectores de intelectuales preocupados por la democracia. Otros sectores, representados por diversas organizaciones sociales, apelaban más hacia la impugnación del sistema de gobierno, y por su parte, la ciudadanía en general se inclinaba sobre todo hacia el reclamo de la ampliación de los espacios de participación en las estructuras vecinales y de mejores condiciones de vida, por lo cual, la demanda para la creación del Estado de Anáhuac no era un reclamo generalizado.

La Asamblea del Distrito Federal, que terminó por denominarse Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), se creó como un órgano de representación ciudadana en el DF, cuyos lineamientos fundamentales se contienen en base 3a. de la fracción VI del artículo 73. La ARDF se integraría por 55 diputados, 40 electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 26 electos según el principio de representación proporcional.

Los miembros de la ARDF serían electos cada tres años y deberían reunir los mismos requisitos que establece el artículo 55 constitucional para los diputados federales. Su elección se calificaría por un Colegio Electoral, integrado por todos sus presuntos miembros. Así se establece una asamblea legislativa como órgano representativo, al que se confieren facultades de consulta, promoción, gestión y supervisión. Se le otorga la atribución para dictar Bandos, Ordenanzas, y Reglamentos de Policía y Buen gobierno en

²²⁸ Partido Revolucionario de los Trabajadores: "Que el pueblo decida la forma de gobierno para el DF". Revista La Batalla, No. 16, septiembre-octubre, México, 1986, p. 43

diversas materias. En tanto el Congreso de la Unión conserva íntegramente las facultades en todo lo relativo al Distrito Federal.

La Asamblea tenía facultades para atender problemas prioritarios en el presupuesto, para recibir y examinar los informes sobre la ejecución de los presupuestos y programas y participar en la revisión de la Cuenta Pública que es atribución de la Cámara de Diputados.

También se le dieron las siguientes atribuciones: 1) hacer comparecer a funcionarios del gobierno capitalino y ciudadanos; 2) organizar audiencias públicas; 3) hacer requerimientos formales al regente o a la administración sobre reglamentos y 4) hacer estudios y propuestas políticas.

En cuanto a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, se estableció el derecho de iniciativa popular, respecto de las materias que son competencia de la Asamblea. “La cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.”²²⁹

La primera Asamblea de Representantes Distrito Federal se constituyó legalmente en las elecciones del 6 de julio de 1988, en donde la oposición fue mayoría. Y según sus atribuciones, la ARDF quedó definida como un demandante de información, de regulación y cambios políticos, hacer recomendaciones, definir e identificar problemas a través de las audiencias públicas, vigilancia de los derechos humanos y destacar puntos importantes y prioridades de la agenda del gobierno.

Respecto a políticas públicas, el papel de la ARDF fue el de actualizar la agenda e identificar problemas; monitorear el desempeño de los funcionarios y agencias del DDF, y servir de foro público y lugar de expresión para los descontentos. En este sentido, dadas las limitaciones facultativas para legislar lo concerniente al DF, la ARDF fue considerada como un mecanismo más de las iniciativas gubernamentales para frenar y neutralizar los conflictos sociales y la verdadera demanda de democratización del gobierno del DF y de su estructura administrativa.

²²⁹ Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 1987

La asamblea constituyó desde sus orígenes, un excelente pivote para aligerar las tensiones políticas que desde por lo menos 1985 había tenido la Ciudad y que mostraron en las elecciones de 1988 una creciente oposición ciudadana... La Asamblea se convirtió en un interlocutor válido de las organizaciones sociales en pugna contra los actos autoritarios de funcionarios... ha funcionado para desactivar los conflictos sociales y hacer confluír una serie de demandas ciudadanas hacia este órgano pluripartidista...²³⁰

Aunque la primera ARDF solamente fue dotada de facultades reglamentarias, ésta se convirtió en un órgano de gestoría y mediación entre las autoridades y una enorme diversidad de grupos y asociaciones, así como en un foro que abrió el debate público sobre temas relevantes de seguridad pública, transporte, uso de suelo, impartición de justicia y vivienda. En este sentido, se considera que la ARDF fue la primer instancia con facultad "para llamar a comparecer y supervisar la acción de los funcionarios del DDF es el único instrumento institucional de vigilancia y, a pesar de sus limitaciones, es un contrapeso a la arbitrariedad e impunidad del gobierno..."²³¹

Posteriormente, durante el periodo 1988-1991, la ARDF contó con una significativa presencia de los partidos de oposición, convirtiéndose en un medio importante para impulsar la democratización del gobierno de la Ciudad, ya que los intensos debates en torno al otorgamiento de mayores atribuciones a la Asamblea y en cuanto a la necesidad de emprender una verdadera reforma democrática para el DF, aunados a las presiones de diversos movimientos sociales, contribuyeron para acelerar el proceso de democratización para el DF.

²³⁰ Mario Sassols Ricárdez y Rocío Corona; "Entre la sociedad y el gobierno: La ARDF", Revista Ciudades, No. 13 Red Nacional de Investigación Urbana, México, 1992

²³¹ Luján Ponce Noemí; EL régimen jurídico-político del Distrito Federal, Tesis de Maestría en Sociología Política, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, 1992, p.203

CAPÍTULO IV

DE LA REFORMA DEL ESTADO AL NEOLIBERALISMO: LOS AVANCES PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL (1988 -1997)

4.1 CONTEXTO SOCIO-POLÍTICO

El periodo político que se tratará a continuación, comprende el sexenio de Carlos Salinas de Gortari y la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, actual Presidente de México. Este periodo es uno de los de mayor relevancia para la redefinición política, social y económica que vivimos actualmente en el país, así como para la democratización del Distrito Federal.

Las transformaciones que se han dado de 1988 a 1997, son el resultado de ajustes estructurales que inició el gobierno de Miguel de la Madrid, con los cuales se gestaron las condiciones para que el gobierno salinista impusiera el llamado proyecto neoliberal. Dichos ajustes estuvieron dirigidos principalmente al pago de la deuda externa, a la reprivatización de la economía, a una política de austeridad, y a la reducción del gasto público, en especial del gasto social, y dejaron como consecuencia la reducción acelerada de los niveles de vida de la mayoría de la población inmersa en una profunda crisis económica y social hacia 1988.

Bajo este contexto se llevó a cabo el proceso electoral federal de 1988, resultando uno de los más controvertidos y discutidos, tanto por la selección (imposición) del candidato presidencial del PRI que provocó divisiones entre los priístas, como por los resultados dudosos de la votación, a consecuencia de la “caída del sistema” de cómputo. Los resultados electorales no pudieron conocerse con absoluta claridad ya que en días posteriores a la elección se dio a conocer el cómputo de un poco más de la mitad de las 45,000 casillas de votación, y sobre el resto faltante la oposición nunca pudo confirmar los votos contenidos en los paquetes electorales ya que no se les permitió el acceso a ellos.

Los resultados electorales de julio de 1988 pusieron en evidencia la disfuncionalidad del sistema de partido hegemónico tanto para legitimar el régimen como para canalizar y controlar la competencia partidaria. Tal como lo reconoció el mismo candidato del Partido Revolucionario Institucional al día siguiente de la elección se

había presenciado: la llegada a su fin de la época del partido prácticamente único”...²³²

El gobierno de Salinas

Carlos Salinas de Gortari inició su gobierno en medio de una gran crisis, no sólo económica y social, sino sobre todo de legitimidad del Estado. Por eso, desde un principio se abocó a rescatar la legitimidad perdida a través de una estrategia en la que combinó la realización de actos espectaculares, como el encarcelamiento de líderes sindicales corruptos para rehabilitar la imagen presidencial y un acercamiento selectivo con partidos de oposición para llegar a un acuerdo legislativo sobre las reformas al sistema electoral.

El gobierno salinista también se planteó desde un principio continuar con las líneas de política económica iniciadas en el sexenio anterior, ofreciendo: “la exitosa inserción de nuestro país en los círculos de producción, comercio, finanzas y tecnología globales más importantes...”²³³, a través de un proyecto orientado a ajustar la economía nacional a la del mundo. Para este efecto, Carlos Salinas propuso tres proyectos fundamentales de su gobierno: modernización y reforma del Estado; el Pronasol y una reforma electoral.

Modernización y reforma del Estado

La propuesta para la reforma del Estado se valimentó en los cambios internacionales de las reglas de competencia y globalización de la economía²³⁴, criticando al Estado proveedor, paternalista y absorbente, que lo hacía cada vez más ineficiente y débil: “El Estado, en esta perspectiva, debe cambiar para mantener su capacidad de defensa de nuestra soberanía nacional y, en lo interno, ser promotores de la justicia y conductor de la sociedad - dentro de las cuales hay intereses encontrados- hacia sus objetivos fundamentales. Por eso el Estado propone su propia reforma.”²³⁵

²³² Jean Francois Prud'Homme; “Elecciones, partidos y democracia”, en Victor M. Durand Ponte (coord.), La construcción de la democracia en México, Ed. Siglo XXI, México, 1994, p.73.

²³³ Carlos Salinas de Gortari, citado por Luis Vergara: “La crítica de la razón antidemocrática: una tarea universitaria”, en Carlos Garza Falla (coord.), Las elecciones del 18 de agosto de 1991, Universidad Iberoamericana, México, 1992, p.15.

²³⁴ Los centros de poder del capital financiero, ocupados por las corrientes neoliberales, decidieron eliminar todo resto de las tesis keynesianas del Estado de bienestar que establecían límites a la hegemonía del capital. Cfr. Gerardo Unzueta; “Crisis estatal y reforma del Estado”, Memoria Ccnos, núm. 84, diciembre de 1995, pp. 8-18.

²³⁵ Carlos Salinas de Gortari; “Reformando al Estado”, Revista Nexos, núm. 148, abril de 1990, México, p. 27.

El argumento básico para la modernización y reforma del Estado mexicano partió de la crítica a los gobiernos anteriores, aprovechando el desprestigio en que había caído el Estado rector; la corrupción del sector estatal de la economía, la ineficacia en la producción industrial amparada por el proteccionismo, la inexistencia de programas de desarrollo municipal y estatal, la miseria y el atraso en grandes regiones y, sobre todo, la grave crisis económica que ya duraba casi 10 años. Y para darle una carácter legítimo y de consenso a la reforma del Estado, Salinas de Gortari, dijo que:

...hasta ahora nadie ha puesto en duda la necesidad de una reforma del Estado. De aquí se deriva un punto central. La reforma del Estado recoge, sin duda, una honda demanda de la población. Ni el gobierno, ni los grupos de opinión inventan la necesidad de los cambios en los órganos del Estado. Ella surge claramente de la demanda de millones de mexicanos en todo el país. Esta modernización del Estado es la propuesta de mi gobierno para dar dirección y profundidad al cambio que responda a esta demanda...²³⁶

Al respecto, Gilberto Rincón Gallardo miembro PRD, expresó:

...El salinismo se propuso eso: un proyecto de reforma del Estado con el cual muchos mexicanos no estamos de acuerdo, principalmente por la polarización social que ha propiciado y por sus grandes carencias en materia democrática, pero no hay duda de que se trata de un proyecto con la coherencia indispensable. Al modificar la estructura socioeconómica, el gobierno emprendió una alternativa bajo la influencia de las tendencias neoliberales internacionales.²³⁷

La reforma del Estado, en términos generales, es uno de los planteamientos programáticos mediante el cual se pretende desarrollar la modernidad. Tiene como propósito reestructurar el orden institucional para que la oferta política no se vea excedida por la demanda social y, en consecuencia se tenga capacidad para disipar problemas de gobernabilidad. En lo económico, trata de redefinir la dimensión entre la esfera pública y privada poniendo límites a la intervención del Estado en la economía. En lo social, da prioridad a la acción social del Estado y a la ampliación y aumento de la calidad de los bienes públicos. En lo político, la reforma aspira como fin último y de manera gradual, a democratizar a la sociedad, y en mediano plazo, a lograr la desregulación estatal de la vida política. La reforma tiene también como

²³⁶ Ibidem.

²³⁷ Gilberto Rincón Gallardo; "De la politización de la sociedad a la socialización de la política", Revista Nexos, núm. 204, diciembre de 1994, México, p.75.

objeto la recuperación de la capacidad del Estado para fomentar la justicia y los derechos sociales.²³⁸

En cuanto al proyecto modernizador, se procedió a disminuir la participación del Estado en la economía, limpiando el camino para que los mecanismos del mercado de economía abierta pasaran a desempeñar esa función; pretendiendo con esto y con la celebración del Tratado de Libre Comercio (TLC) alcanzar para México una integración eficiente en el contexto mundial.

Para lograr la modernización en el ámbito económico se pusieron en marcha los siguientes mecanismos:

- Apertura comercial externa.
- Control de la inflación y tipo de cambio, mediante políticas fiscales de contracción y de desregulación económica.
- Renegociación de la deuda externa.
- Venta de empresas públicas.

Pero esos mecanismos tuvieron en su aplicación algunas repercusiones no muy favorables para la “prometida” superación de la crisis económica; por ejemplo, la apertura comercial evidenció uno de los primeros problemas que tenía que enfrentar México al no contar la economía nacional con los niveles de productividad y eficiencia para competir con otros países, tampoco tuvo capacidad de sobrevivir en el proceso de competencia frente a las importaciones, por lo que éstas terminan arrasando en el mercado interno, y los productos nacionales cuya producción se encontraba por debajo de la media internacional, no lograron la verdadera inserción en la economía mundial. En realidad se compraba (importaba) más de los que se vendía (exportaba), además la dinámica importadora provocó severos déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En 1991, el déficit fue de 13 283 millones de dólares (mdd) y en 1992 casi llegó a los 20 000 mdd. En 1993 se pronosticaba un déficit mayor, pero se mantuvo en el mismo nivel del año anterior.²³⁹

El proyecto modernizador y los mecanismos aplicados para su ejecución provocaron también condiciones desfavorables para una gran parte de la

²³⁸ Cfr. Miguel Quiróz Pérez y Lucino Gutiérrez Herrera; De Carranza a Salinas: otras razones en el ejercicio del poder en México. UAM-A, México, 1992, pp. 359-362.

²³⁹ Cfr., Marcos Chávez. Periódico El Financiero, 24 de enero de 1994.

población. Uno de estos mecanismos fue el proceso de reprivatización, con el que se dio la desincorporación y venta de compañías de aviación, la telefonía, la banca, la mayoría de los ingenios azucareros, de construcción de autopartes, de carros de ferrocarril, de minas y de petroquímica secundaria. Por un lado, devolvió la confianza al capital extranjero para invertir en México, pero por otro, contribuyó a aumentar el desempleo y a disminuir el nivel de bienestar social.

Otro mecanismo que afectó a la población fue el resultado de la estrategia anti-inflacionaria del gobierno, que implicó una política monetaria contraccionista con efectos recesivos para el crecimiento, dándose una desaceleración en el ritmo de la inversión privada en el país, colocando a la industria nacional prácticamente en recesión, ante lo cual la producción de bienes y servicios redujo su crecimiento, provocando falta de creación de empleos y desempleo.

El Programa Nacional de Solidaridad

Como se ha mencionado, Salinas de Gortari asume la presidencia en medio de una profunda crisis económica que había venido padeciendo el país, sobre todo los sectores populares de la población, por lo que desde un inicio el nuevo gobierno tuvo que reconocer que: "Millones de mexicanos en colonias populares, zonas rurales y comunidades indígenas reclaman una más rápida respuesta a sus demandas. Ello requiere compromiso político, programas y recursos, sobre todo recursos."²⁴⁰

Ante esa situación, Salinas propuso la creación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), como una parte fundamental del proyecto modernizador, creándose para ese efecto la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

El PRONASOL es el reconocimiento de que la pobreza extrema no sólo es incompatible con las aspiraciones de justicia social, sino también de que nos lastima como Nación e impide al país avanzar por el camino de la modernización... Su propósito no es populista: la comunidad beneficiada cubre parte de los costos de los servicios; es un programa de contenido popular. Y además tiene un claro sentido democrático: exige y alienta la participación y la organización de la comunidad. En el PRONASOL se hermanan así justicia y democracia. Hay carencias y demandas

²⁴⁰ Carlos Salinas de Gortari; "Reformando al ... op. cit. p. 31.

enormes. Necesitamos más recursos para atenderlas. De la venta de empresas obtendremos parte de ellos.²⁴¹

Con el Pronasol el gobierno pretendió desarrollar un ambicioso e innovador programa de política social de “emergencia”, con vistas a la necesaria construcción de un Estado “social” capaz de asegurar no sólo el combate permanente contra la pobreza y la pobreza extrema, sino también condiciones mínimas de bienestar para todos los habitantes del país.

Se presentó como un programa institucional novedoso basado en la corresponsabilidad, diferente a la dádiva o al regalo, dando apoyo en recursos materiales y de protección jurídica y social. El carácter innovador del Programa se dio principalmente en su forma de operación, y en el papel que dichas formas asignaban a la población beneficiaria: respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y sus comunidades; plena y efectiva participación y organización en todas las acciones del Programa; transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.

La canalización de los recursos pretendió hacerse no a través de los canales institucionales y de sus organizaciones sino en forma independiente para restar la posibilidad del “clientilismo” político. Sin embargo, los partidos de oposición hicieron fuertes críticas a dicho programa, aduciendo que éste se realizaba con marcados fines electorales y partidistas en favor del PRI y para resaltar la figura presidencial. Y para muestra de ello, habría que ver los resultados electorales de 1991 favorables al partido institucional.

Esta forma de neoclientilismo que operó con modalidades distintas en relación con la sociedad civil se sentó en una sólida cultura popular de gestoría para la consecución de servicios públicos. Dicho programa originalmente orientado a la solución de los problemas de extrema pobreza, permitió en los hechos al Poder Ejecutivo tener una presencia directa en el conjunto del territorio nacional y en muchas esferas de la actividad social... Así el gobierno venía al rescate del PRI que iba perdiendo presencia en los sectores populares.²⁴²

En cuanto al carácter político del Pronasol, tal vez como parte de la modernización del partido oficial, los “comités de solidaridad” pudieron ser creados con la intención de convertirlos en organizaciones paralelas y sustitutivas de las organizaciones de base (seccionales) del PRI, teniendo a

²⁴¹ Ibidem.

²⁴² Jean Francois Prud'Homme: “Elecciones, partidos y...”, op. cit., p. 77.

vistas la creación de un liderazgo ampliado (fuera del partido) por medio de prestaciones de tipo material, pero las limitaciones de este programa crearon un panorama imprevisto ya que la organización creada en cada caso no era de carácter permanente, pues los "comités" se formaban para una obra determinada (remodelar escuelas, poner el drenaje, poner la electricidad, etc.) y logrado su objetivo el agrupamiento ciudadano se desarticulaba. Además, la entrega de los recursos públicos dirigida en forma centralizada y algunas veces saltando instancias tradicionales provocó la malversación de éstos y, la asignación de recursos en forma selectiva para comunidades con problemas electorales, provocaron que el programa fuera duramente cuestionado y que los llamados comités de solidaridad no llegaran a ser en general organizaciones comunitarias permanentes y mucho menos institucionalizadas.

Respecto al "combate permanente a la pobreza", el Pronasol no pudo lograr su cometido ya que la mayor parte de los programas abarcados por éste sólo implicaban inversiones en infraestructura, equipamiento y servicios de carácter local o apoyos individualizados (becas, apoyo para la producción), sin incidir directamente en los factores de pobreza. Tampoco fue capaz de revertir el deterioro evidente del bienestar social en grandes sectores de la población, provocado por las políticas neoliberales; los mecanismos implementados para reducir la inflación ocasionaron la imposición de topes salariales estrictos a través de "los pactos de estabilidad y crecimiento", pactados y firmados por los líderes obreros supeditados al gobierno y por la interpretación y aplicación amañada de las leyes laborales cuando se presentaba alguna disidencia. Además, la contracción de la inversión pública, la reorganización administrativa y la consiguiente reducción del gasto corriente, aunados a la venta de entidades paraestatales (saneadas con cortes drásticos de personal) y los recortes en servicios sociales y seguridad pública, propiciaron desempleo masivo y deterioro del bienestar social.

Reforma electoral

Los resultados de los comicios de 1988 dejaron como secuela política la ilegitimidad del gobierno salinista y una profunda desconfianza en el sistema electoral, cuestionando seriamente el sistema del partido único. Ante esa situación, Salinas prometió impulsar una reforma electoral, de la que se harían cargo -afirmó- los partidos representados en el Congreso, como parte del proyecto modernizador y de la reforma del Estado:

Hoy en día los mexicanos integramos una sociedad más activa y exigente que respira libertades y franca competencia electoral, que ya no acepta el paternalismo del gobierno, que ya no quiere esperar pasivamente a que el Estado le resuelva problemas. Reclama, al mismo tiempo, un Estado democráticamente fuerte que garantice la paz social, abata el conflicto y use los medios políticos para promover la armonía social y enfrente lo inesperado.²⁴³

Al final de 1988, Carlos Salinas convocó a los partidos políticos, organizaciones sociales y a la opinión pública, a presentar iniciativas y participar en el debate para modificar el marco legal de los procesos electorales del país. Pero ante el nuevo panorama legislativo, producto también de los resultados electorales de 1988, en la Cámara de Diputados la oposición alcanzó el 49 por ciento de las curules, por lo que, "El primer efecto fue la necesidad sentida por la bancada del PRI de establecer alianzas con alguna de las otras fracciones parlamentarias..."²⁴⁴

Fue la fracción parlamentaria del PAN y su dirigencia quienes llegaron a un acuerdo con el PRI para hacer aprobar modificaciones constitucionales y una nueva Ley Electoral. De hecho, tanto la reforma política de 1990 como la de 1993 salieron adelante mediante la misma negociación. El PRD se quedó al margen del juego de alianzas al asumir una actitud contendiente (repudiando el gobierno de Salinas).

En julio de 1990 se aprobó una reforma constitucional, aplicada a siete artículos, y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de donde surgió el Instituto Federal Electoral.²⁴⁵ Dicha reforma se aprobó con 364 votos a favor, por parte de legislativos del PRI, PAN, PPS, FCRN y del PARM, y una veintena de votos en contra, de toda la bancada perredista y algunos panistas.

La reformas constitucionales de 1990 reafirmaron como función del Estado la organización de las elecciones con el concurso de partidos y ciudadanos: se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo público permanente con patrimonio propio, y como órgano de dirección quedaba integrado por magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, consejeros

²⁴³ Carlos Salinas de Gortari; "Reformando al... op. cit. p. 29.

²⁴⁴ Luis Medina Peña: *Hacia el nuevo Estado: México, 1920-1994*, F.C.E., sección de Política y Derecho, México, 1994, p.268.

²⁴⁵ Cfr. Centro Carter de la Universidad de Emory: *La reforma electoral en México*. Informe para el Consejo de Jefes de Gobierno libremente electos. Este País, sección Folios, núm. 34, enero de 1994, 24 págs.

del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos, bajo la presidencia del Secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo; y se sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Tribunal Federal Electoral (TFE). También se incluyó la adición del Título XXIV al Código Penal, que incluía los delitos electorales. El COFIPE reglamentó entonces la creación del IFE y el TFE.

En cuanto al nuevo panorama electoral que se dio con el COFIPE, se pudo observar que éste abrió ciertos espacios; por un lado, mantuvo la representación mixta y las fórmulas electorales del código anterior fijando mecanismos para avanzar hacia la proporcionalidad (se incrementó de 7 a 10 curules el número de representantes de los partidos que conseguían el 1.5% de la votación nacional), por otro, afianzó controles al reglamentar la “cláusula de gobernabilidad” fijándose un nivel muy bajo (35% en la Cámara de Diputados y 30% en la ARDF), que para el PRI y el gobierno les garantizaba una amplia posibilidad de estancia en el poder dada la tendencia a la baja de su nivel de votación. También, con la desaparición de la posibilidad de registrar candidatos comunes y lo complejo de las condiciones de constitución de coaliciones electorales, se alejaba el peligro de una alianza contra el sistema.

El COFIPE fue puesto a prueba casi de inmediato, pues sólo dos meses después se realizaron las elecciones legislativas de 1991. Y no sólo se mediría la funcionalidad de la nueva legislación electoral y la voluntad del gobierno de respetar las reglas de juego, sino también servirían para sondear la capacidad de recuperación de legitimidad del gobierno de Salinas.

Durante el desarrollo del proceso electoral, la nueva legislación evidenció algunos de sus puntos problemáticos; un roce frecuente entre las disposiciones jurídicas y su pertinencia política, y una desproporción entre las obligaciones asignadas a los partidos y su debilidad estructural.

El COFIPE determinó la vigilancia de los comicios en amplias zonas por parte de las fuerzas involucradas (padrón, credenciales, insaculación de funcionarios de casilla), resultando una actividad que rebasó la capacidad organizativa de los partidos, sobre todo de oposición. Por ejemplo, el PRD (recién constituido) participó por primera vez en unos comicios federales, por lo que tenía muy poco tiempo para hacer los preparativos necesarios y al mismo tiempo tenía que afianzar la unidad partidista.

Otro punto problemático que se dio con la nueva legislación se debió a la modificación del calendario de las distintas fases del proceso, en función de artículos transitorios, lo cual provocó que se acumularan deudas de verificación, que aunadas al retraso en la entrega de resultados, impidieron hacer transparente la elección, situación que produjo poco consenso sobre la veracidad de los resultados: "...Hubo ciertamente un cambio muy inteligente en la estrategia priísta respecto a la utilizada en 1988. Se utilizaron de manera intensiva y extensiva los recursos del Estado en favor de su partido."²⁴⁶ También se habló del fraude en términos modernos: padrón "rasurado", votos comprometidos, alteración de actas y "alquimia" computacional.

Los resultados electorales del 18 de agosto de 1991 arrojaron los siguientes resultados: para el PRI, el 61.49 por ciento de la votación; para el PAN, el 17.7 por ciento y; para el PRD, el 8.25 por ciento.²⁴⁷ Fue evidente la recuperación del PRI por 11 puntos porcentuales con relación al porcentaje obtenido en 1988 (50.7%). Dicha recuperación se reflejó tanto en la votación como en la distribución de curules de mayoría (289 para el PRI y 10 para el PAN).

Respecto a la recuperación electoral del PRI en 1991, se habló mucho sobre las diversas variables que intervinieron en ello, pero la más coincidente se refiere a la restauración de la institución presidencial, al titular y a su programa de gobierno, sobre todo, por la amplia promoción (propaganda) que se hizo del Pronasol como un programa para el bienestar social. En este sentido los resultados de las elecciones de 1991 fueron interpretados como un plebiscito al que se sometió la práctica presidencial.

En 1991 los mexicanos asistieron a votar después de tres años en que la política económica había obtenido un equilibrio operacional en las principales variables macroeconómicas, sobre todo en materia de inflación. Al mismo tiempo la imagen presidencial se había robustecido y el gobierno había aplicado con éxito el Pronasol...²⁴⁸

Después de la reforma de 1990, se dio otra reforma electoral, en septiembre de 1993. La reforma electoral de 1993 promulgó cambios a siete artículos

²⁴⁶ José Antonio Crespo; "Los círculos viciosos del sistema electoral mexicano", en Carlos Garza Falla (coord.), *Las elecciones del 18 de agosto de 1991*, Universidad Iberoamericana, México, 1992, p. 21

²⁴⁷ Fuente: Comisión Federal Electoral e Instituto Federal Electoral, México, 1991.

²⁴⁸ Arturo Sánchez Gutiérrez; "Las nuevas condiciones de competitividad", en Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*. Ed. Flacso y Plaza y Valdés, segunda edición, México 1993, p. 23.

constitucionales, con lo cual se ampliaba el Senado mediante la elección, por entidad federativa, de tres senadores electos por mayoría y uno asignable por el principio de primera minoría, con lo que se abrían espacios en la cámara alta a la oposición, asegurándole cuando menos la cuarta parte de los escaños. De igual manera se redujo de 70 a 63 por ciento el número máximo de curules que podía tener un partido en la cámara baja, de forma tal que ninguno por sí solo fuera capaz de enmendar la Constitución. Se ampliaron las atribuciones del Consejo General del IFE al establecer nuevos y más rígidos requisitos para la designación del director general de ese organismo, con el propósito de garantizar su legitimidad. Se modificó también la forma de integrar el Tribunal Federal Electoral y se creó una sala de segunda instancia. De conformidad a dichas reformas, se modificaron 170 artículos del COFIPE.²⁴⁹

En 1993 el Congreso también aprobó otra serie de cambios constitucionales, dando paso a la reforma en el Distrito Federal, tal vez una de las más importantes para los capitalinos, ya que se otorgó facultades legislativas a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y se estableció un sistema de elección indirecta del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Dicha reforma sería el preámbulo para constituir posteriormente cambios cualitativos y democráticos en la forma de elección del gobierno de la capital.

Posteriormente, en marzo-mayo de 1994, previo a las elecciones federales, se estableció otra reforma concentrada fundamentalmente en los derechos ciudadanos y organismos electorales que introdujo la “ciudadanización”, basada en los consejeros ciudadanos electorales. Dicha reforma fortaleció la presencia civil en los órganos electorales a costa de los partidos, que se quedaron con un representante con voz pero sin voto en las tres instancias de los órganos colectivos electorales. Además, la fiscalía especial para delitos electorales se trasladó, previo acuerdo del Consejo General del IFE del 28 de febrero, directamente a la Procuraduría General de la República

Un aspecto trascendental que trajo consigo la experiencia de 1988 y los cambios jurídicos e institucionales subsecuentes, fue el notable crecimiento de la participación ciudadana, no sólo en términos de número de electores que ejercieron su derecho a votar, sino por la cantidad de ciudadanos que se movilizaron, por ejemplo, para las elecciones de 1991 emprendieron tareas de conteo rápido de los resultados, de vigilancia electoral y observación general

²⁴⁹ Centro Carter de la Universidad de Emory: “La reforma electoral ... op. cit., pp. 7-15.

del proceso. Otro ejemplo de participación ciudadana se pudo observar en el Plebiscito Ciudadano para la reforma del DF en 1993, y posteriormente para las elecciones presidenciales de 1994: se constituyeron diversas organizaciones no gubernamentales (ONG's) con el fin de vigilar las elecciones.

Se puede observar que hasta este momento la serie de reformas político-electorales, promovidas en su mayoría por el gobierno, se dieron en forma dosificada (según, César Cansino, como mecanismos de liberalización²⁵⁰), conforme a la correlación de fuerzas e intereses del Estado. Dichas reformas, si bien contribuyeron a ampliar las condiciones para la competencia partidista, establecer reglas electorales más precisas y crear instituciones acordes para ello, no habían logrado (tampoco era una intención clara del Estado) que los mecanismos legales-electorales correspondieran a una verdadera democracia política, ya que la estructura principal que organizaba las elecciones, el IFE, no era imparcial ni independiente del Estado.

Hacia fines de 1993 habían pasado ya cinco años del gobierno salinista, durante los cuales se había dedicado a darle prioridad a las políticas de ajuste macroeconómico, la apertura comercial y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá. El gobierno había logrado sacar adelante el paquete de políticas económicas con un mínimo de concesiones en el terreno electoral a la oposición, logró mantener la hegemonía de su partido (PRI) ayudándole a obtener triunfos electorales para continuar con la estrategia que le permitiera consolidar las reformas sin demasiado problema.

Sin embargo, al iniciar el año 1994, un "fenómeno político" imprevisto habría de cambiar la estrategia política seguida hasta ese momento. El primero de enero de ese año estalló el movimiento de insurrección en Chiapas. Los insurrectos se dieron a conocer como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y sus demandas inmediatas exigían la renuncia del gobierno y el establecimiento de uno de coalición. Este alzamiento causó sorpresa y temor a que se generara la violencia, pero con el decreto del gobierno de cese unilateral del fuego en la zona insurrecta y con la disposición al diálogo se frenó la acción armada, entrando así en un largo proceso de negociaciones que hasta la fecha no ha llegado a su fin.

²⁵⁰ Cfr. César Cansino; "La "transición política" en México: dinámica y perspectiva", Estudios Políticos, número 8, tercer época, UNAM-FCPyS, México, 1991, pp.7-42.

En el último año del gobierno salinista se empezó a resquebrajar el consenso (forzado) que había logrado para imponer el proyecto neoliberal. La insurrección de Chiapas mostró las fatales consecuencias de esa imposición, la pobreza y la pobreza extrema. Los rebeldes del EZLN señalaron: “Las graves condiciones de pobreza de nuestros compatriotas tienen una causa común: la falta de libertad y democracia...”²⁵¹

Al finalizar su mandato, Carlos Salinas, dejaba una gran lista de pendientes tanto en lo económico como en lo político. ¿En dónde estaba el crecimiento sostenido, la simplificación administrativa, la reforma del sistema judicial, la depuración de los cuerpos policiacos y un cambio institucional mucho más profundo en lo electoral? “La madurez de los programas de reforma del Estado fue cínicamente tergiversada y puesta de cabeza para servir a las tesis del libre mercado y de la globalización...”²⁵²

La experiencia vivida durante ese sexenio mostró también que por sí solo el crecimiento que trajo la reforma no pudo garantizar la desaparición de la pobreza: “Ese neoliberalismo, cabe recordar, ha propiciado la más exagerada concentración de capital y del ingreso nacional de que se tenga noticia en la historia del país.”²⁵³ Ante esto, fue difícil seguir suponiendo que México podía transitar hacia la democracia cuando más de la mitad de la población padece, en mayor o menor medida, la pobreza.

El descrédito en la política de bienestar social y en los aspectos de democratización y estabilidad social, hicieron que cambiara la temática (en vísperas de las elecciones) de los discursos de campañas políticas de todos los candidatos. El énfasis de ese momento, por las circunstancias y los acontecimientos, se dirigió al reclamo de la justicia social ignorada por el neoliberalismo y a la necesidad de elecciones confiables y procesos electorales transparentes.

Después del levantamiento de Chiapas, la crisis política nacional se agudizó con los asesinatos de Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la presidencia, y de Francisco Ruiz Massieu, con la participación de importantes

²⁵¹ Raúl Pérez Barbosa; *El grupo compacto*. Ed. Planeta, México, 1994, p. 100.

²⁵² Gerardo Unzueta; “Crisis estatal y reforma del Estado”, *Revista Memoria Cemos*, núm. 84, diciembre de 1985, México, p. 14.

²⁵³ *Ibidem*, p.54.

miembros del gobierno y del partido oficial en los atentados y en la corrupción, y con los secuestros de varios empresarios.

Bajo ese contexto, en verdad turbulento, el 21 de agosto de 1994 se llevó a cabo el proceso electoral federal, el cual se desarrolló en aparente calma, a pesar de los acontecimientos violentos sucedidos durante el año.

Da la impresión de que las elecciones del 21 de agosto de 1994, no reflejaron la situación real del país, la amenaza de una violencia potencial que podría afectar la estabilidad de todo el país, fortaleció las corrientes más conservadoras en los electores y favoreció la eficacia de los mecanismos de presión y movilización electoral del PRI...²⁵⁴

En las elecciones presidenciales de 1994 participaron nueve partidos que contaban con registro: PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, PFCRN, PPS, PDM, y PARM. Los resultados colocaron al PRI como la primera fuerza electoral del país, con un 48.77 por ciento de la votación, al PAN como la segunda, con 25.94 por ciento, y al PRD como la tercera, con 16.06 por ciento. Salvo el Partido del Trabajo, que logró 2.74 de la votación, el resto no alcanzaron ni el 1% de los sufragios.²⁵⁵

Los partidos PRI, PAN, PRD y PT, contaron con representación en la Cámara de Diputados, y sólo el PRI, PAN y PRD, en la de Senadores. Asimismo tres partidos perdieron su registro (PDM, PPS y PARM), mientras que los otros dos (PVEM y PFCRN) lograron conservarlo.

El gobierno de Zedillo

Ernesto Zedillo Ponce de León ganó la Presidencia de la República, mediante un proceso electoral calificado como razonablemente limpio y muy vigilado. En dicho proceso participaron cerca de 15 organizaciones civiles denominadas Organizaciones no Gubernamentales (ONG), integradas por políticos independientes, académicos e intelectuales, las cuales estuvieron atentas al correcto desempeño de la jornada electoral. Todas ellas, excepto Alianza Cívica, coincidieron en que las elecciones se habían realizado de forma tranquila, sin intentos de fraude. Sin embargo, "el PRD ha calificado a

²⁵⁴ Silvia Gómez Tagle; Para el libro Proyecto Nacional: "Los signos de la transición el México", material del Diplomado: El debate nacional, sep.1997- feb.1998, sin publicar, México, 1997, p.15.

²⁵⁵ Fuente: Instituto Federal Electoral Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, cuadro núm. 35 Elección para Presidente de la República 1994, p. 496

los procesos electorales de 1988 y de 1994 como ilegales y por lo tanto a las autoridades que de ellos emanan como ilegítimas...”²⁵⁶

Debido al momento de inestabilidad política que se vivía, el triunfo de Ernesto Zedillo fue adjudicado al “voto de la paz y la estabilidad”, producto de las campañas de intimidación (“la violencia” y la salida de capitales que desataría el triunfo de Cárdenas), el control de los medios de comunicación, el Pronasol y Procampo, y, sobre todo, el miedo a perder lo (poco) que se tenía. Pero las aspiraciones de estabilidad que muchos electores tenían, quedaron truncadas con la grave crisis económica que había ocultado el gobierno. La devaluación a fines de 1994 produjo una crisis en toda su magnitud.

En tan sólo un lapso de tres meses (de finales de diciembre a marzo) la imagen presidencial de Carlos Salinas se había derrumbado, dejando un saldo económico de altas tasas de interés, inflación, recesión, insolvencia de pagos, fuga de capitales, cancelación de proyectos, pánico financiero, caída del poder adquisitivo, quiebras bancarias, crisis de liquidez, etc., aunado a otros problemas como la cadena de asesinatos, inseguridad, secuelas de fraudes electorales, instituciones de la República atrofiadas, corrupción, insurrección en Chiapas y, además, problemas de narcotráfico.

Ante ese nutrido panorama el Presidente Ernesto Zedillo, cuyo lema de campaña fue “bienestar para toda la familia”, tendría como principales tareas: rehacer la institucionalidad política erosionada por la reforma acelerada de Salinas; frenar el deterioro del bienestar social; el reordenamiento político de la vida democrática con nuevas reglas del juego político y el orden de la seguridad pública y la reforma del aparato policiaco y judicial del país. Empero, la postura de Zedillo fue la de no modificar el modelo neoliberal, limitándose a proponer la activación de la economía para lograr un ritmo de crecimiento “que nos permitiera” figurar dentro de las economías más productivas y, en el orden político, programar una transición ordenada hacia formas más democráticas de convivencia.

En cuanto a los aspectos políticos y electorales, desde que Ernesto Zedillo era candidato se había comprometido con una reforma política, con una reforma electoral, con la reforma del partido, con respetar la vida interna y las

²⁵⁶ Rosa Alvíno Garavito Elías: “Crisis de fin de régimen y transición a la democracia en México”, en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), *Transición a la democracia*. La Jornada Ediciones y CIICH, UNAM, México, 1996, p. 106.

decisiones del PRI, con la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial y con un nuevo federalismo. Sin embargo, “Zedillo optó por apoyarse en los mecanismos tradicionales de control, recurrió a los viejos líderes y a la clase política, recibió su apoyo a cambio de renovar el pacto histórico entre el presidente, el partido y las viejas organizaciones corporativas...”²⁵⁷

Con el fin de cumplir con una de las principales demandas a su gobierno, el Presidente convocó el 27 de enero de 1995 a todos los partidos a firmar un pacto para la “reforma política definitiva”. Desde ese momento se iniciaría un largo proceso de negociaciones que duraría más de año y medio, marcado principalmente por el abandono y reintegración posterior de algunos partidos políticos a la mesa de negociación.

Finalmente, en agosto de 1996, se aprobaron las reformas constitucionales, en materia electoral, con el consenso de los partidos: PAN, PRI, PRD y PT. Pero la nueva Ley electoral fue discutida durante otros tres meses en los que no se llegó al consenso; por lo tanto, la ley electoral y demás reformas fueron aprobadas únicamente con el voto del PRI.

Los cambios con la nueva ley electoral se refirieron principalmente a la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código Penal, modificó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, se expidió una nueva ley referente al sistema de medios de impugnación en materia electoral y se modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Reforma Electoral Federal de 1996 estableció lo siguiente:

- La autonomía total de los órganos electorales.
- La protección de los derechos políticos de los ciudadanos a través de un estatuto de gobierno.
- El control constitucional de los actos en materia electoral.
- Se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial.
- Se establecen instrumentos para fiscalizar, revisar y modular los gastos en las campañas de los partidos.
- Se incorporan a la legislación el talón con folio de las boletas electorales y

²⁵⁷ Demetrio Sodi de la Tijera; “Los caminos para la transición democrática”. en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), Transición a la democracia, La Jornada Ediciones y CIICH, UNAM, México, 1996, p. 188.

- la exhibición de las listas nominales.
- Se ajustan las fórmulas de la representación proporcional en el Congreso, restando los márgenes de sobre y subrepresentación de los partidos en la Cámara de Diputados.
- Se inyecta mayor pluralismo a la Cámara Alta mediante la elección de 32 senadores en una lista nacional de representación nacional.
- Se abre la competencia electoral a la ciudad de México, mediante la elección directa del jefe de gobierno en la capital del país.²⁵⁸

Dicha reforma representó un importante avance para el proceso de construcción de la democracia, tanto a nivel nacional como para el Distrito Federal. Recogió gran parte de las demandas planteadas por la oposición y las organizaciones civiles desde 1988, respecto a la organización y calificación de los procesos electorales. Parte de éstas fue que el IFE y el Tribunal Electoral sean órganos relativamente autónomos, sin la intervención directa del Ejecutivo.

Un reforma importante que se dio para los habitantes del Distrito Federal fue que, en 1997, podrían elegir al jefe de gobierno de la ciudad de México, a través del voto universal, secreto y directo. Aunque todavía quedarían pendientes algunos aspectos (planteados antes de la reforma) como la falta de equidad en la competencia electoral entre los partidos políticos en cuanto a recursos económicos y en los medios de comunicación, los derechos de los pueblos indios y el derecho ciudadano a la participación política directa como el plebiscito y la iniciativa popular.

En ese tenor se puede observar que el gobierno de Zedillo, por un lado, ofrecía una jugosa oferta con la reforma electoral, y por otro, echaba mano de todos los recursos del gobierno para fortalecer al partido oficial. Por lo tanto, se vio incumplida una de las promesas hechas al inicio de su gobierno. Él había propuesto la "sana separación" del PRI y el gobierno, pero ante las dificultades que había encontrado el PRI en las elecciones de 1995, donde perdió la mayoría absoluta del Estado de México, el ejecutivo revierte dicha promesa, y entonces para las elecciones federales de 1997, tanto el presidente como un numeroso grupo de gobernadores, secretarios de estado y personal al servicio del gobierno, desarrollaron una intensa participación electoral en apoyo al PRI. A pesar de ello, en 1997 no pudo conservar la mayoría.

²⁵⁸ Información tomada de: Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: La reforma electoral de 1996. una descripción general. Ed. F.C.E., México, 1997, pp. 7-21.

Las elecciones federales de 1997 y las siete elecciones locales que coincidieron el 6 de julio de 1997, resultaron muy difíciles y competitivas para el PRI, porque tanto el presidente como el partido oficial seguían siendo identificados con el desprestigio de Salinas. Además, la constante reiteración de que el “rumbo de la economía no cambiaría” o sea que seguiría deteriorándose el nivel de vida de la mayoría de la población, continuaría la inseguridad, la corrupción y el desempleo, dio como resultado la pérdida de la hegemonía del PRI en el DF. La elección del 6 de julio de 1997 para elegir Jefe de Gobierno del Distrito Federal, fue ganada por el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, con más del 50 por ciento de votos de electores capitalinos.

En cuanto a la política económica, Ernesto Zedillo continuó con los lineamientos del proyecto salinista y de entrada endeudó al país con un paquete de “ayuda” por 50 mil millones de dólares, otorgados por Estados Unidos, el BM y el FMI. El destino de estos recursos fue utilizado para lo que se conoce como el “rescate bancario”, salvar la quiebra de instituciones financieras a causa de una crisis de insolvencia de deudores por el alza de réditos y la macrodevaluación del peso (herencia del gobierno de Salinas).

El primer año del gobierno fue caracterizado como la consolidación de la transnacionalización de la economía, “...un buen número de analistas nacionales y extranjeros lo calificaron como la nueva etapa del colonialismo capitalista.”²⁵⁹ Por su parte, los grandes inversionistas del mercado de valores aplaudían la “pronta recuperación macro” y la pronta estabilización del mercado financiero, luego de la crisis de 1994. Los empresarios mexicanos consideraban que había habido “reactivación y crecimiento” y apertura de espacios a la iniciativa privada, aunque faltaban aún muchos logros, así como una reforma fiscal.

En cuanto al bienestar social, durante el primer año de gobierno, no tuvo mejorías y las perspectivas de recuperación tampoco eran muy alentadoras, al contrario, fue más evidente la pobreza, las diferencias sociales se agrandaron entre pobres más pobres y ricos más ricos. Y la promesa para “frenar el deterioro del bienestar social” seguía y sigue siendo promesa, y el lema de campaña de Ernesto Zedillo “bienestar para la familia” -aunque no especificó cuál familia- dejó de tener significado.

²⁵⁹ Silvia Meave Avila; “Tiempo de reorientar la economía mexicana”, Revista Mira, núm. 398, 10 de diciembre de 1997, México, p.10.

A más de tres años del sexenio, la situación económica para la mayoría de la población tampoco ha mejorado. Según datos del PRD indican que el salario mínimo en 1997 es tres veces menor que el de 1980 y que tan sólo en el último año ha perdido cerca del 27 por ciento de su valor adquisitivo; además, las actividades de la economía informal, a la sombra del desempleo, crecieron a 26.65 por ciento en lo que va del sexenio, representando a la fecha el 10 por ciento del PEA. También calculan que alrededor del 70 por ciento de la población vive en distintos niveles de pobreza.²⁶⁰ Por lo tanto, las perspectivas económicas -de seguir por el mismo rumbo- siguen siendo poco alentadoras. En este sentido, la actuación del gobierno en materia económica no ha generado confianza y certeza en el rumbo. Al respecto, José Luis Manzo, participante en el diseño del proyecto económico del PRD, dice:

El problema del gobierno para lograr la creación de empleos y el bienestar de la población. Ya lo reconoció el propio Zedillo en su Tercer Informe de Gobierno al afirmar que su programa económico dará resultado para el bolsillo en la mesa de las familias para dentro de 20 años... Al gobierno lo único que le importa es diseñar un programa económico que beneficie a las grandes empresas, pues 630 de éstas concentran 80 por ciento de las exportaciones del país ya que el sector exportador es la esperanza del gobierno para dinamizar el resto de la economía.²⁶¹

En el ámbito empresarial, las empresas mexicanas (pequeñas y grandes) todavía están enfrentando el problema de endeudamiento y la falta de crédito accesible para renovarse, o en su caso, reconstituir las cadenas productivas. Algunas han encontrado como única salida traspasar las acciones a inversionistas extranjeros.

En la esfera política tampoco ha tenido el gobierno una actuación resolutive. En este periodo se han presentado algunos problemas de movilización social y armada, como los barzonistas, el movimiento magisterial, inconformidades poselectorales, protestas de alumnos y sus padres contra el examen único para ingresar a la educación media superior, el Ejército Popular Revolucionario y el zapatismo chiapaneco, al que se le ha negado una solución justa y necesariamente democrática, alargando el conflicto -estrategia de agotamiento-, cuestionando su legitimidad y, ahora incluso, desconociendo los acuerdos iniciales de San Andrés.

²⁶⁰ Ibidem., p.12

²⁶¹ Citado por Oscar Machado Jacobo: "Zedillo acepta revisar su modelo económico", Revista Mira, núm. 385. 10 de septiembre de 1997. México, p.14.

Otro punto muy cuestionado y que tampoco ha quedado resuelto con el gobierno de Zedillo, se refiere a los problemas de la impartición de justicia (promesa también del inicio de su sexenio). Incluso él ofreció jueces indígenas ante los reclamos de las etnias que se quejaron de los funcionarios judiciales corruptos.

La reforma al Poder Judicial tuvo el propósito de crear el Consejo de la Judicatura,²⁶² pero éste no mejoró ni la imagen ni la impartición de justicia. Desde su creación no han cesado las críticas constantes al desempeño de algunos jueces y magistrados involucrados en actos de corrupción. Además, el aumento del hampa organizada, el narcotráfico y su nefasta influencia en las finanzas, la clase política y en la procuración de justicia, ha impedido la credibilidad en las acciones del gobierno.

La innumerable cantidad de problemas que se han dado en el régimen actual apenas a mitad del sexenio y, sobre todo, el poco carácter resolutivo del Poder Ejecutivo y de las instituciones y organismos gubernamentales, han generado diferentes percepciones respecto del gobierno:

La imagen que los medios de comunicación han registrado respecto a lo factible de la gobernabilidad en este sexenio se ve empañada por varios conceptos indicativos como "vacío de poder", "falta de liderazgo", "debilidad frente a grupos estructurados del sistema y de la oposición", "debilidad ante los embates de la corrupción del sistema". La oposición juzga al gobierno actual de timorato frente a los caciques políticos, entre ellos el "club de los gobernadores salinistas", comandados por el gobernador de Puebla, Manuel Bartlett.²⁶³

Finalmente, iniciada la segunda mitad del sexenio y ante las expectativas electorales del año 2 000, la reflexión tendrá que darse sobre la continuidad de un modelo inadecuado e "incierto", cuestionado sobre todo respecto a la certeza del rumbo económico del país, y del cómo avanzar hacia una verdadera reforma del Estado y una reforma política completa para dar un paso más hacia la construcción de una democracia real.

²⁶² Cfr. José Martínez M.: "La Judicatura, otro tropiezo de Zedillo". Revista Mira, núm. 385, 10 de septiembre de 1997, pp.19-21

²⁶³ Roberto Sánchez Rivera: "Y cuando acabe el Informe, la crisis seguirá aquí". Revista Mira, núm. 334, 28 de agosto de 1996, México, p.30.

4.2 LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1988: EL TRIUNFO NEGADO AL FRENTE DEMOCRÁTICO NACIONAL EN EL D.F.

El 6 de julio de 1988 se celebraron en México las elecciones para escoger Presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión. De esta contienda electoral salió triunfante una vez más el Partido Revolucionario Institucional (PRI), aunque con un triunfo no muy ostentoso en cuanto al porcentaje de votación para su candidato presidencial (menos del 50% de votos) y sin lograr la mayoría de dos tercios en la Cámara de Diputados. Pero sobre todo, con un triunfo electoral que se vio empañado por la falta de credibilidad en el proceso electoral y la poca veracidad de los resultados de la votación, entregados tardíamente bajo un clima sospechoso a razón de la "caída" del sistema de cómputo de la Secretaría de Gobernación. De tal forma que el triunfo del partido institucional fue visto como la imposición de un gobierno ilegítimo, que a todas voces proclamó la oposición.

Las elecciones de 1988 no sólo marcaron un momento de gran controversia para la continuidad del régimen del partido único (PRI), sino que también abrieron una brecha para la conformación de nuevas fuerzas partidistas de oposición en contra del régimen priísta. De ahí que es importante destacar la aparición en el escenario electoral de la nueva fuerza política surgida de la Corriente Democrática (CD) del PRI, que posteriormente (en 1989) se erigiría como Partido de la Revolución Democrática (PRD), marcando un nuevo rumbo político dentro de los partidos de oposición.

El origen de la CD se remonta a mediados de 1985, cuando algunos priístas como el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas -en 1985 era gobernador de Michoacán- y Porfirio Muñoz Ledo -exsecretario de Estado, expresidente del CEN del PRI y exrepresentante de México ante la ONU- se reúnen para discutir los problemas del partido y del país. Dichas reuniones fueron conformando a este grupo, hasta que el 21 de mayo de 1986 se efectuó en la ciudad de México una marcha por la soberanía nacional encabezada por la CD que expresó la necesidad de crear un frente democrático nacional para la defensa de la soberanía -en apoyo aún al gobierno del presidente De la Madrid para desarrollar una política nacionalista y democrática-. Las discusiones de este grupo fueron tomando un sentido crítico respecto al rumbo que había tomado la política económica y al manejo de la crisis, de la que responsabilizaban al grupo tecnocrático de su propio partido. Como

respuesta a dichos cuestionamientos que hacía la CD al partido, el 22 de junio de 1987 la Comisión Nacional de Coordinación Política del PRI emitió un comunicado acusando a Cuauhtémoc Cárdenas y Muñoz Ledo de promover maniobras divisionistas.²⁶⁴

Los conflictos que se dieron al interior del PRI reflejaron en gran medida la pérdida de credibilidad del partido en muchos sectores sociales, ya que la política económica de austeridad dictada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) había generado la pérdida del poder adquisitivo del salario, la inflación, la austeridad, la cancelación de subsidios a productos básicos y servicios, por lo que para finales de 1987 el deterioro económico había generado irritación y desconfianza en gran parte de la población.

Un punto importante dentro de los cuestionamientos que la CD hizo al interior del partido, estuvo dirigido hacia la lucha por la nominación a la candidatura presidencial -en su momento ha sido el presidente saliente quien nombra al elegido como su sucesor-. Esta facultad (oculta) del Ejecutivo fue cuestionada por la CD en su Documento de Trabajo Núm. 1, presentado en la XII Asamblea General del PRI y de los Consejos nacionales.²⁶⁵ En dicho documento la CD declaraba que un grupo de militantes habían decidido emprender acciones coordinadas para contribuir al progreso e independencia nacional, a la democratización de la sociedad y al desarrollo igualitario de los mexicanos.

...el punto central en el que la Corriente Democrática pretendió incidir fue el de la sucesión presidencial. Según lo expuesto por Cuauhtémoc Cárdenas en una reunión con un grupo de intelectuales y artistas, el sistema político mexicano es presidencialista y por ello la decisión más importante es la de la sucesión presidencial, si se logra democratizar esa decisión se habrá logrado un paso importante en la democratización del sistema político mexicano...²⁶⁶

En el documento expuesto, la CD reafirmaba su posición nacionalista, proponiendo la reducción de la dependencia, el freno a la inflación, el fortalecimiento del salario y la suspensión del pago de la deuda mientras se

²⁶⁴ Cfr. Las razones y las obras, Crónicas del sexenio 1982-1988. Elecciones presidenciales. México, 1988, FCE, p. 49.

²⁶⁵ Cfr. José de Jesús Fonseca Villa, Corriente Democrática, alternativa ante la crisis, México. Costa Amic Editores, S.A., 1987, pp. 9-10.

²⁶⁶ Silvia Gómez Tagle: "Los partidos, las elecciones y la crisis", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coord.): Primer informe sobre la democracia: México 1988. Siglo XXI, CIIH-UNAM, primera edición. México. 1988, p.256.

hiciera un reajuste del pago del débito externo. Estas propuestas fueron entregadas por Ignacio Castillo Mena el 21 de septiembre a la dirigencia del PRI, después de una manifestación que organizó la CD en el monumento a la Revolución en la que se reunieron cerca de 25 000 simpatizantes. Sin embargo, la dirigencia del PRI rechazó las propuestas de la CD y negó la apertura de registro de precandidaturas, principalmente la de Cuauhtémoc Cárdenas, quien había desarrollado una intensa actividad con el fin de modificar la selección del candidato presidencial, reclamando el apego a los estatutos del partido, que establecían una convocatoria previa a la selección y registro de precandidatos para que después pudieran ser elegidos democráticamente, en noviembre, mediante la Asamblea Nacional.

Finalmente, el 3 de octubre, el CEN del PRI lanzó la convocatoria para el registro de precandidatos, y tan sólo de 12 horas después el PRI por "unanimidad" había decidido que el precandidato sería Carlos Salinas de Gortari. La designación de Salinas había mostrado nuevamente que el régimen no cedería a la democratización, ni fuera ni dentro del partido (muestra de ello fue el fraudulento proceso electoral).

El 8 de noviembre, Salinas de Gortari protestó como candidato a la presidencia, e inició su campaña electoral el día 10 del mismo mes. Ante esta situación, la CD en ruptura total con el PRI inició un proceso de acercamiento con otras fuerzas políticas como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), quien nominó a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia. El Partido Popular Socialista (PPS), un sector del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Social-Demócrata (PSD) y otros sectores que tradicionalmente habían apoyado al candidato oficial, decidieron reunirse en torno a la candidatura de Cárdenas.

Por su parte, las fuerzas de oposición de izquierda hasta diciembre de 1987 habían estado discutiendo la posibilidad de postular un candidato único. En los primeros meses de ese año el debate se dio entre el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), un grupo del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), que decidió al final no participar en la creación del Partido Mexicano Socialista (PMS). Posteriormente, el 3 de septiembre, el PMS eligió a Heberto Castillo en votación directa y secreta. Pero ante la salida de la CD del PRI y la postulación de Cárdenas a la precandidatura del PARM se dieron nuevas controversias y discusiones dentro de los partidos de oposición, por lo que el

Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Socialista de los Trabajadores-Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (fracción dirigida por Aguilar Talamantes) y el PMS entraron en pláticas para llegar a una plataforma y un candidato en común con el PARM.

Uno de los debates más controvertidos, respecto a sostener la candidatura de Heberto Castillo o apoyar la de Cuauhtémoc Cárdenas, fue el que se dio en el Primer Congreso Nacional Ordinario del PMS, dando como resultado el voto mayoritario de los representantes al Congreso a favor de Heberto Castillo como candidato presidencial,²⁶⁷ candidatura que posteriormente Heberto Castillo declinaría a favor del candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), Cuauhtémoc Cárdenas.

El 13 de enero de 1988 se formó el Frente Democrático Nacional con la participación de diez organizaciones: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista de los Trabajadores-Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PST-FCRN) (partidos con registro para participar en las elecciones), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Partido Verde, Corriente Democrática, Fuerzas Progresistas de México y el Consejo Nacional Obrero y Campesino (grupos políticos sin registro). Posteriormente, el 18 de marzo de 1988, se unieron en apoyo de la candidatura de Cárdenas: el Movimiento de Acción Socialista (MAS), formado por el desprendimiento de un sector del PRT y militantes de Punto Crítico, marcando así un momento importante hacia la confluencia de las fuerzas de izquierda en la lucha electoral.

Por otro lado, la coalición denominada, Unidad Popular de la Izquierda Revolucionaria encabezada por el PRT, nominó a Rosario Ibarra de Piedra como su candidata a la presidencia. El Partido Acción Nacional eligió a Manuel J. Clouthier, que representaba una corriente dentro del PAN conocida como neopanismo (vinculada con los empresarios), y el PDM nominó a Gumersindo Magaña como candidato a la presidencia.

La formación del FDN para contender en las elecciones de 1988 representó no sólo una expresión pluripartidista sino también un ejercicio político de concertación y acuerdos, dada la heterogeneidad de sus integrantes. En este sentido, la CD trataba de establecer acuerdos políticos unitarios con los

²⁶⁷ La Unidad, núm. 15, del 15 de octubre de 1987, p. 10.

partidos políticos para proponer candidatos únicos a diputados, senadores y asambleístas, mientras que el FDN intentaban alianzas con movimientos sociales, dado que el movimiento neocardenista surgía como una fuerza inesperada, ofreciendo un amplio marco ideológico, sobre todo para los sectores urbanos, populares, clases medias y algunos sectores campesinos.

La integración del FDN y su plataforma se dieron a conocer el 12 de enero de 1988, en la ciudad de Jalapa, Veracruz.²⁶⁸ El documento contenía los puntos esenciales de la CD, basados en la crítica al gobierno, al PRI y a su política económica. Se trataba de un programa nacionalista que reivindicaba la soberanía del país y del Estado, reivindicando el respeto irrestricto de la voluntad ciudadana expresada en las urnas y el fortalecimiento de los poderes legislativo y judicial. Sostenía también, la necesidad de estimular la democratización de todas las organizaciones eliminando la concentración del poder, así como alentar nuevas formas de participación y de representación social. Y un punto específico para los habitantes del Distrito Federal se refería a la creación del estado de Anáhuac, para que los ciudadanos del DF ejercieran plenamente sus derechos democráticos al elegir directamente a sus gobernantes.

El programa del FDN contemplaba amplios aspectos en los que se mezclaban valores tradicionales y necesidades de modernización; críticas a la política económica y críticas al gobierno por su cerrazón y autoritarismo, ofreciendo así un marco general en el que podía caber mucho del descontento social generado durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Fue por eso que el movimiento neocardenista y particularmente la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, que había roto con el régimen, atrajo a gran parte de la población y capitalizó el descontento social, fortaleciéndose como una fuerza política aglutinadora.²⁶⁹

Hacia el 6 de julio el clima electoral estaba invadido de esperanzas y expectativas que había generado la nueva oposición. El FDN, el PRT y el PAN se unificaron para defender el voto y tratar de impedir el fraude electoral, y es aquí en donde cabe destacar la participación de la sociedad civil en los procesos electorales, vigilando y defendiendo el sufragio. Como

²⁶⁸ Cfr. Plataforma común del FDN, Jalapa, Veracruz, 1988, en Cuadernos Políticos, núm. 3, Nueva Época, vol. 7, julio-septiembre de 1988, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p. 34.39.

²⁶⁹ Un ejemplo de esta fuerza de atracción se puede observar en los actos de campaña, como el del 14 de febrero en la Laguna donde Cárdenas aglutinó a más de 40 000 personal en la ciudad de Torreón, Coahuila.

antecedente de esta actividad se puede observar que en 1986, como producto de un acercamiento entre el PAN y las otras fuerzas de la oposición, se organizó el Foro Nacional por el Sufragio Efectivo que reunió a partidos y organizaciones civiles para diseñar una estrategia común en contra de la manipulación de los resultados electorales, y aunque no dio mayores frutos debido a las diferencias ideológicas y la divergencia de intereses de los participantes, sentó un precedente para que posteriormente se ampliara la participación de la sociedad civil en defensa del voto. En esta tónica, para 1987 se dio la formación de la Asamblea por el Sufragio Efectivo (Adese), que unió a diferentes grupos, personalidades civiles y partidos políticos de oposición bajo el objetivo de buscar la acción común para garantizar la limpieza de los comicios.

La jornada electoral del 6 de julio de 1988 transcurrió en términos generales de forma pacífica, según los informes de la Secretaría de Gobernación, sin embargo, lo alarmante de la jornada para el gobierno fue la posibilidad de triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas. Ante esto, la Secretaría de Gobernación declaró: "Se cayó el sistema", y así, con la presentación tardía de los resultados de la votación y por el hecho de que sólo se dieron a conocer las actas de 29 000 casillas (56% del total), además de las anomalías e inconsistencia de los datos, el proceso electoral quedó marcado con el sello de fraudulento. Se habló de que el fraude se consumó en cientos de poblaciones rurales, con engaños, con el uso de la fuerza y con un sinnúmero de irregularidades ocurridas. Y aunque la oposición no pudo comprobar la magnitud del fraude, tampoco el partido oficial pudo documentar su triunfo.

En la ciudad de México ganó el candidato del FDN, y a nivel nacional fue imposible asegurar cual de los candidatos que obtuvieron la votación más alta (Cuauhtémoc Cárdenas y Salinas de Gortari) salió triunfante. Los resultados oficiales de la elección para presidente dieron para el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, el 50 % de los votos; para el candidato del PAN, Manuel J. Clouthier, el 17%, y para el FDN (PPS, PARM, PMS y FCRN) que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el 31%. El PDM y el PRT perdieron el registro por haber obtenido una votación inferior al 1.5% por ciento.

Los resultados electorales también dieron al partido oficial el porcentaje más bajo de votos en toda su historia para su candidato presidencial, ya que aún contabilizando la totalidad de los votos emitidos, su candidato presidencial no

alcanzaba la mayoría absoluta de los votos (48.7%). La votación del candidato del PRI cayó 18 puntos porcentuales con respecto al porcentaje obtenido en 1982. El PRI tampoco logró la mayoría de dos tercios en la Cámara de diputados, aunque gracias a la legislación de 1986,²⁷⁰ se le asignaron tantos diputados de representación proporcional como fuera necesario para alcanzar el mismo porcentaje de representantes (del total de 500 diputados) que el obtenido en su votación nacional, conservando así la mayoría en la Cámara de Diputados en 1988. Unos días después, esa mayoría priísta calificó la elección presidencial y otorgó unilateralmente, sin tomar en cuenta a los demás partidos, el triunfo a Carlos Salinas de Gortari.

El FDN obtuvo la mayoría de los votos oficiales en el Estado de México, Michoacán, Distrito Federal, Morelos y Baja California; sólo ganó la senaduría de Michoacán y el Distrito Federal porque en las otras entidades no registró candidatos comunes a todos los partidos del frente.

La ciudad de México, precisamente en donde se mostró una mayor determinación de la ciudadanía por la democracia, siguió siendo gobernada por el presidente, a través de la figura del regente. Para el Distrito Federal se constituyó legalmente la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), bajo el mando priísta, que obtuvo la representación mayoritaria (51.51%) gracias a la "cláusula de gobernabilidad"²⁷¹

El voto ciudadano (defraudado) evidenció una demanda política que planteaba la necesidad de introducir cambios profundos en las relaciones de dominio del Estado hacia la sociedad, así como el necesario ejercicio de la democracia que significa el establecimiento de las normas para la competencia política y la posibilidad real de la alternancia en el poder por la vía electoral. Pero, lejos de la comprensión e intención de la transición a la democracia por parte del Estado y del partido oficial, se sometió la voluntad de la ciudadanía a los viejos métodos de control político.

²⁷⁰ Ver artículo 54 constitucional. A partir de la Reforma Constitucional que promovió De la Madrid en 1986 se incrementaron a 500 los diputados federales.

²⁷¹ La "cláusula de gobernabilidad", a la letra dice: IV. Si ningún partido obtiene el 51% de la votación efectiva del Distrito Federal y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Asamblea, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados miembros por representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. Fracción IV del Artículo 400 del Capítulo Séptimo del libro Noveno del Código Federal Electoral. México, CFE, 1987. V. "Decreto Promulgatorio", en Asamblea de Representantes del Distrito Federal, pp. 162-163.

Después de las elecciones de 1988, se pretendió ejercer mayor control sobre los mecanismos de participación vecinal en el Distrito Federal. Y una muestra de esto se dio en marzo de 1989 al realizarse la elección de jefes de manzana, ya que las autoridades del Departamento del Distrito Federal estuvieron a cargo de organizar dicho proceso, realizado al vapor y con una absoluta falta de información sobre candidatos, formas y lugares de elección, resultado una elección sin la participación de las mayorías (el abstencionismo fue de un 60%). La manipulación del proceso electoral para la elección de Jefes de Manzana, por parte de las autoridades del DDF en contubernio con el partido oficial (que sólo alcanzó el 27.61% en el DF en 1988), mostró de nueva cuenta los límites de la política de concertación democrática.

Al irse apagando la efervescencia electoral, poco a poco el movimiento neocardenista fue perdiendo fuerza. Además, dada la heterogeneidad, la diversidad política y las diferentes motivaciones de las organizaciones y partidos que convergieron en el FDN, hicieron que muy pronto éste dejara de existir como fuerza política real y activa. Al año siguiente, a mediados de 1989 se constituyó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), apareciendo como un nuevo partido de oposición.

4.3 LA MESA DE CONCERTACIÓN PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL: AUDIENCIAS PÚBLICAS Y PLEBISCITO CIUDADANO

El panorama político en el Distrito Federal, después de las elecciones de 1988, evidenció la necesidad de abrir espacios reales para la participación ciudadana y sobre todo de representación política, ya que los órganos de colaboración vecinal: los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo del Distrito Federal resultaban mecanismos de participación insuficientes y limitados para dar respuesta a los grandes problemas de la Ciudad. Con la creación de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) se trató de resolver el problema de representatividad, pero la ARDF no cumplía las aspiraciones de los habitantes de la capital de tener un gobierno propio, elegido democráticamente.

La Mesa de Concertación

El tema de la democratización y de una reforma política para Distrito Federal volvió a generar intensos debates (bajo el contexto de las elecciones federales de 1991), cuando el 16 de abril de 1991 el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, propuso ante la ARDF una reforma política para la ciudad de México, abriendo con esto la discusión sobre las nuevas formas de representación política para no hacer ingobernable la Ciudad, sugiriendo que: "...en su momento, en esta capital habría un gobernante elegido por el pueblo".²⁷² Dichas declaraciones provocaron polémica y generaron diferencias, principalmente entre los priístas, por lo que no fue sino hasta un año y medio más tarde que Camacho Solís pudo volver a abrir el debate al convocar, en agosto de 1992, a la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal.

La Mesa de Concertación (instalada en agosto de 1992) quedó integrada por autoridades del DDF y por los partidos políticos: PRI, PAN, PRD, PPS, PFCRN y PARM. Después se anunciaron los trabajos preparatorios para las audiencias públicas sobre la reforma política (organizadas por la Mesa de Concertación).

Las contradicciones al interior del PRI y entre los allegados de Camacho se hicieron evidentes, cuando en la Mesa de Concertación "...peculiarmente ni el gobierno de la Ciudad ni el partido oficial presentaron propuesta alguna de reforma, señalando sin embargo la necesidad de llegar a un consenso..."²⁷³

Fue hasta el 13 de enero de 1993, ante las presiones que los partidos de oposición ejercieron sobre el PRI por no presentar una propuesta clara y explícita para la reforma política, cuando el partido oficial por medio de Escobedo Miramontes propone la transformación de la regencia en una alcaldía.

El PRI entró en cautela, a diferencia de sus posiciones de noviembre y de agosto de 1991. Osorio, de la ARDF, quien en noviembre de 1991 había sugerido que la Asamblea tuviera facultades para dictar leyes, al comenzar 1992 expresó que todas y cada una de las propuestas habrían de ser ponderadas y que su partido no ha adoptado

²⁷² Periódico Excélsior, 17 de abril de 1991. Primera Plana.

²⁷³ Pedro Moctezuma Barragán: "Democracia y participación social en la ciudad de México", en Augusto Bolívar E., René Coulomb y Carmen Muñoz (coords.). Gestión Metropolitana y apolítica, UAM-AZCP, México, 1994, pp. 470-471.

aún "una postura definitiva sobre los lineamientos generales que habrá de promover"(36)... Eduardo Escobedo, de quien se dice que es muy cercano a Marcelo Ebrard, dijo, en la segunda ARDF el 10 de enero de 1992, que su partido no tenía todavía una propuesta concreta...²⁷⁴

En octubre de 1992 se abrieron las Audiencia Públicas para la Reforma Política del Distrito Federal, donde fueron invitados ya no sólo los partidos políticos, sino también ponencias individuales y colectivas.²⁷⁵ Las Audiencias Públicas se realizaron bajo cuatro temas principales: 1) Formas de Gobierno y Derechos Ciudadanos; 2) Coordinación Metropolitana, Organización Territorial y Gestión de Servicios; 3) Hacienda Pública y Aspectos Financieros y Económicos del DF; 4) Procuración y Administración de Justicia.

Dentro de la amplia gama de puntos que se trataron en las audiencias, se pudieron establecer algunos aspectos primordiales como: fortalecer la representación política y ampliar la participación ciudadana, dando mayores atribuciones a los órganos de representación; configurar un nuevo territorio en la entidad, ampliando los derechos urbanos a todo el espacio físico que corresponde a la ciudad de México y sus alrededores.

Otros aspectos se refirieron a las esferas de jurisdicción de los poderes federal y local y la distribución de sus competencias; la desconcentración y/o descentralización de la estructura administrativa; la relación gobierno federal-administración pública estatal y paraestatal-municipios conurbados; la responsabilidad de las autoridades de gobierno ante la sociedad.

Durante las audiencias se llegó al consenso de que la reforma política era una cuestión compleja, que debía planearse gradualmente a partir de que se fortalecieran y estimularan formas de representación política y participación ciudadana.

El prolongado calendario de la Mesa de Concertación (13 semanas de reuniones) fue desvaneciendo el interés por las exposiciones no sólo entre los ciudadanos, sino entre los propios partidos políticos que fueron sus convocantes. Además la retirada de los

²⁷⁴ Octavio Rodríguez Araujo: "Reforma política en el Distrito Federal". Este País. núm. 13, abril de 1992. México, p.31.

²⁷⁵ Las Audiencias de efectuaron del 26 de octubre de 1992 al 27 de enero de 1993, y en ellas participaron 124 ponentes, cuyo perfil correspondió a militantes de partidos políticos (33), miembros de organizaciones populares y cívicas (30), especialistas en administración, profesionistas e investigadores (39) y ciudadanos comunes (22). Memorias de la Reforma Política del DDF (sin publicar).

representantes del PRD con el argumento de que la falta de una propuesta acabada por parte del PRI implicaba que este tenía reservado otro espacio de negociación contribuyó a alimentar la desconfianza frente a las iniciativas del poder público...²⁷⁶

El Plebiscito Ciudadano

El domingo 13 de diciembre de 1992, los assembleístas Demetrio Sodi de la Tijera y Alejandro Rojas (PRI), Amalia García y Pablo Gómez (PRD), Patricia Garduño y Pablo Jaime Jiménez (PAN), Oscar Mauro Ramírez Ayala (PARM), Juana García y Domingo Suárez Nimo (FCRN) lanzaron la propuesta de realizar una consulta general a los ciudadanos (plebiscito), al margen de los aparatos gubernamentales y de los partidos políticos, para que opinaran sobre la elección de autoridades, creación del Estado 32 y la creación de un congreso local.²⁷⁷

Las contradicciones de fines de noviembre de 1992 entre el presidente Salinas y el regente Camacho había hecho crisis y permitió que se abriera paso una tercera posición dentro del Partido Revolucionario Institucional, esta corriente deslinda del presidencialismo y de los intentos corporativistas y apuesta a una democratización con protagonismo de la sociedad civil. El más conspicuo representante de esta tendencia, Demetrio Sodi de la Tijera, assembleísta por el PRI tenía ya antecedentes por su capacidad para obrar con criterio propio y con dignidad, uno de ellos, siendo diputado, fue el negarse junto con el diputado Hermenegildo Anguiano a votar a favor de la privatización de la banca...²⁷⁸

El anuncio del plebiscito ciudadano, convocado para el 21 de marzo de 1993, provocó diversas reacciones dentro de los partidos políticos. Por parte del PAN, José Ángel Conchello expresó que el plebiscito era jurídica y organizativamente inviable; Juan José Osorio desligó a la ARDF de dicha convocatoria e indicó que si dos militantes del PRI participaban era su responsabilidad sin reflejar la postura del partido; de parte del PRD, Marcos Rascón señaló que convocar a la población para participar era una nueva

²⁷⁶ Jacqueline Peschard; "Las vicisitudes de la reforma capitalina", Cuaderno de Nexos, núm. 57, marzo de 1993, México, p.II.

²⁷⁷ Es importantes señalar que desde antes de que se iniciaran las Audiencia Públicas sobre la Reforma Política para el D.F., la asamblea de Representantes fue marginada. Cfr. Rocío Corona Martínez: "Reformas políticas y representación ciudadana en el D. F.", en René Coulomb, Emilio Duhau (coords.), Dinámica urbana y procesos socio-políticos, UAM-A, México 1993, p.288

²⁷⁸ Pedro Moctezuma Barragán; "Democracia y participación...", op. cit., p. 472.

opción y que habría que apoyarla; el PARM y el PPS decidieron impulsar el plebiscito; el PPS lo rechazó.²⁷⁹

Por su parte, los nueve asambleístas convocantes se reunieron el 18 de diciembre de 1992 con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, para informarle de las intenciones de llevar a cabo la consulta popular; el regente les garantizó respeto al proceso y se comprometió a observar con interés el plebiscito.

Como respuesta a la convocatoria de los asambleístas, el 28 de enero de 1993 en el Museo de la Ciudad de México, se realizó una reunión para apoyar el plebiscito. A esta reunión acudieron más de 500 intelectuales, artistas, destacados representantes de organizaciones sociales, partidos políticos, cámaras industriales y organismos de derechos humanos, comprometiéndose a apoyar y votar el 21 de marzo. Ahí se constituyó el Consejo Ciudadano de Apoyo al Plebiscito, y posteriormente el 4 de marzo, se constituyó el Comité Ciudadano de Observación del Plebiscito (CCOP), integrado por 50 personajes de todos los ámbitos de la vida social y política de México para vigilar el proceso de organización y votación, a fin de que fuera lo más transparente y confiable para toda la ciudadanía. Seis días más tarde, Camacho Solís anunció la participación de 3 mil observadores del DDF y ofreció apoyar en asuntos de logística y organización a convocantes al plebiscito.

En cuanto a la discusión sobre la inviabilidad jurídica del plebiscito, argumento utilizado para descalificar la consulta a la ciudadanía, Santiago Creel, catedrático del ITAM y miembro en ese momento de la CCOP, argumentó que: "...Al ser una conducta permitida o autorizada por los artículos 6o., 7o., 8o., y 26 de la Constitución, todos los terceros tienen el deber jurídico de respetar su realización; el plebiscito está claramente protegido por las garantías constitucionales, por lo que el gobierno tiene no solamente el deber jurídico, sino que, además, tiene la obligación jurídica de garantizar las condiciones propias para su eficiente realización." (La Jornada, 20 de marzo de 1993, p. 38)

La convocatoria para el plebiscito (publicada en diversos periódicos de la capital en marzo de 1993) establecía las bases para la participación de la

²⁷⁹ La Jornada, 21 de marzo de 1993, p. 3.

población de la ciudad de México. La primera se refería a que el objeto único era el de someter a la opinión de los ciudadanos las alternativas de reforma política del DF, formulando las siguientes preguntas:

- 1.- ¿Está usted de acuerdo que el Distrito Federal se convierta en un Estado de la Federación? SI... NO...
- 2.-¿Está usted de acuerdo en que el gobierno del Distrito Federal sea electo por voto universal y secreto? SI... NO...
- 3.-¿Está usted de acuerdo en que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio? SI... NO...

Para el 19 de marzo, el Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito (CCOP), consideró e informó que existían las condiciones de confiabilidad suficientes para la realización del plebiscito.

Finalmente, el 21 de marzo de 1993 se llevó a cabo el plebiscito en la ciudad de México. El resultado final de la votación fue dado a conocer por la Fundación Rosenblueth, quien fue encargada del cómputo final en el plebiscito.

Se instalaron 2 mil 840 casillas para la consulta, a donde acudieron un total de 331 mil 180 ciudadanos a votar, de los cuales 280 mil 499 (84.8%) personas se pronunciaron por un sí a la elección de autoridades en el Distrito Federal; 278 mil 459 (84.3 %) personas se pronunciaron a favor de la creación de un congreso local propio, y a favor de la conversión del Distrito Federal en un Estado de la Federación, votaron 221 mil 449 (66.9%) personas.²⁸⁰

Los resultados del plebiscito mostraron una tendencia baja de votos respecto al “sí” por la creación del Estado 32 (66.9%), que paradójicamente contrastaba con el “sí” a la elección de autoridades y congreso local (42.8% y 84.3%), de manera que esto se interpretó como un “no” para la conversión del Distrito Federal en un Estado más de la Federación, por lo que a partir de entonces dicha propuesta se debilitó, reflejándose en las negociaciones que sostenían el gobierno y los partidos políticos.

Tal vez el bajo porcentaje obtenido para el “sí” a la conversión del DF en Estado 32 se debió a que esta propuesta había sido formulada más por los

²⁸⁰ Fuente: La Jornada, 23 de marzo de 1993, p.3.

partidos políticos de oposición que por la ciudadanía. Otro aspecto que posiblemente influyó, fue el manejo de preguntas cerradas en el plebiscito, además de la falta de información con respecto al carácter sui-generis de la existencia del Distrito Federal y la supresión de los derechos democráticos de la ciudadanía para elegir a su gobierno.

En cuanto a la realización del plebiscito, independientemente de los datos aportados, es interesante observar cómo la voluntad democratizadora motivó a miles de ciudadanos para participar en ese ejercicio de civilidad política; asistieron 2 mil voluntarios, colaborando y organizando las 2 mil 841 casillas distribuidas a lo largo de 40 comités distritales.²⁸¹

El 8 de febrero de 1993 se dieron por terminadas las Audiencias Públicas de la Mesa de Concertación, poco después de haberse realizado el mencionado plebiscito ciudadano que por su notoriedad política opacó a la Mesa de Concertación. Al respecto, José Woldenberg señaló que:

...en síntesis podríamos decir que los trabajos de la Mesa, que transcurrieron con una relativa opacidad, y el plebiscito, que mostró los límites y las virtudes de las iniciativas procesadas por fuera de las estructuras partidistas y estatales, finalmente construyeron una desembocadura productiva. Todas las fuerzas políticas se movieron de sus posiciones iniciales (el PRD, por ejemplo, inauguró la Mesa, luego se retiró y volvió a ella luego del plebiscito) y a través de la flexibilización de las posiciones se diseñó una fórmula que finalmente tiene las siguientes características, y que es necesario evaluar.²⁸²

Para Demetrio Sodi de la Tijera, Asambleísta y uno de los nueve organizadores del plebiscito, éste significó:

...el plebiscito obligó al gobierno a tomar en cuenta la opinión de los capitalinos y a proponer una reforma mucho más allá que la que estaba dispuesto a conceder en un principio... El plebiscito, contra lo que opinaban sus detractores, fue el factor detonante que permitió conocer la opinión ciudadana y obligar al gobierno y a los partidos políticos a empezar una transición a un gobierno propio, autónomo y electo en forma democrática por el Distrito Federal.²⁸³

²⁸¹ Esta voluntad democratizadora de los habitantes de la capital, sin duda que habría de dar frutos posteriormente, y como prueba de esta, se dio el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en 1997 para gobernar la ciudad de México.

²⁸² José Woldenberg; *La Reforma Política del D.F.*, enero de 1994, pp. 10-11, inédito.

²⁸³ Demetrio Sodi de la Tijera, "Hacia un gobierno propio del DF", *La Jornada*, 21 de abril de 1993, p. 37.

4.4 LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 1993 PARA EL DISTRITO FEDERAL: ELECCIÓN-DESIGNACIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO, LA ARDF COMO ÓRGANO LEGISLATIVO Y LOS CONSEJOS CIUDADANOS.

Después de los amplios debates efectuados en las Audiencias Públicas, organizadas por la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, y del Plebiscito Ciudadano, propuesto por asambleístas, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, en ocasión de rendir su informe anual de actividades ante la II Asamblea de Representantes del Distrito Federal, expuso la propuesta oficial de Reforma Política para el Distrito Federal, expresando:

Nuestra propuesta, la propuesta que hace el gobierno del Presidente Salinas de Gortari, ha tomado en cuenta el conjunto de posiciones iniciales que se hicieron sobre el tema, las reflexiones hechas durante todo el proceso de la Mesa de Concertación, las opiniones de personas informadas y comprometidas con la ciudad, las inquietudes ciudadanas que se recogieron en el plebiscito y en otras manifestaciones de la sociedad capitalina; las preocupaciones que existen en otras partes del país sobre la ciudad, una experiencia de gobierno en condiciones difíciles y, sobre todo, la búsqueda hoy de los mejores términos para expresar, en un diseño institucional, los intereses de la ciudad, de sus habitantes y del país...²⁸⁴

Los puntos esenciales de la propuesta oficial para la Reforma Política del DF fueron los siguientes:

- Conservar la condición de sede de los poderes federales en el actual territorio del Distrito Federal.
- Transformar la forma de gobierno administrativo de la ciudad en un gobierno local, democrático y representativo, regido por los principios republicanos.
- Que la Asamblea de Representantes pase de ser un órgano de representación y gestión, a ser un órgano legislativo; que la Asamblea legisle en los ámbitos de competencia que establezca el Congreso de la Unión.
- Que el Congreso de la Unión dicte un Estatuto de Gobierno para: asegurar la unidad y eficacia de los servicios públicos y las bases de la coordinación metropolitana; firmar el compromiso de responsabilidad fiscal de la ciudad de México con la Nación; establecer derechos y obligaciones de los ciudadanos, considerando aspectos como el nombramiento y atribuciones de los delegados territoriales; integrar Consejos Ciudadanos y organizaciones

²⁸⁴ Diario de los Debates de la ARDF. Segundo Periodo Ordinario de Sesiones, segundo año 1993. Tomo I. Sesión celebrada el 16 de abril de 1993, pp. 46-48.

- sociales en las delegaciones con el fin de supervisar los proyectos, recursos y servicios públicos de cada delegación.
- Mayor autonomía de los delegados, descentralización de funciones y que la ARDF participe en su ratificación.
 - Elección del Jefe de Gobierno de la ciudad de México de entre los candidatos del partido político que obtenga el mayor número de asientos en la ARDF, reservándose al Presidente de la República la facultad de nombrarlo.

Después de ser presentada la propuesta oficial, la Mesa de Concertación dio inicio a los debates en torno a la tercera fase de la reforma política para el Distrito Federal, a la cual se integró de nuevo el PRD.

En el nuevo marco de discusión, delineado por la propuesta oficial, era evidente que habían quedado fuera algunas propuestas iniciales como la elección de los delegados políticos y la conversión del DF en Estado 32. A cambio, se proponía que la Asamblea de Representantes participara en la ratificación de los delegados y que los habitantes del DF decidieran que partido quieren que gobierne la Ciudad: "Esta propuesta representa una involución que oscila entre el derecho del Presidente de nombrar al Jefe de Gobierno y la aspiración por mantener ciertas dinámicas de poder al interior del sistema de partidos..."²⁸⁵

La propuesta oficial fue aprobada por el PRI, los partidos de oposición, con excepción del PARM, propusieron regresar a Mesa de Concertación para discutirla.

El nuevo debate tuvo como punto principal de discusión de quién habría de seleccionar al representante del partido con mayoría de votos, que ocuparía la jefatura del gobierno capitalino. El PAN y el PRD opinaron que la propuesta oficial constituía una injerencia inconveniente tanto al interior de los partidos como de la Asamblea Legislativa: "Ellos preferían que sean los propios partidos los que designen a su líder. Así los ciudadanos votarían por una persona, no por un partido."²⁸⁶

²⁸⁵ Pedro Moctezuma Barragán; "Democracia y Participación...", op. cit. p. 473.

²⁸⁶ Cesar Romero Jacobo: "Elección de Gobernador: Única salida para el DF". Revista Época, núm. 100, 3 de mayo de 1993, México, p. 9.

Aunque la oposición PAN-PRD había considerado que la propuesta oficial dejaba demasiado poder en manos del Ejecutivo, los panistas se rehusaron a rechazarla -en principio-, para analizarla y discutirla. Al respecto, Hiram Escudero Alvarez, representante del PAN, señaló: “La propuesta de Manuel Camacho Solís es poco clara e incompleta. Es necesario que se hagan modificaciones y que se acepte la elección directa de gobernantes.”²⁸⁷

Por su parte, Demetrio Sodi de la Tijera, asambleísta y aún priísta, opinó que la propuesta del gobierno para la reforma política representaba un avance significativo en la vida democrática de la ciudad de México, pero que tenía una parte coja, la elección de gobernantes: “Lo conveniente sería que los representantes de la Asamblea de Representantes acudan con el primer mandatario, para negociar con la mayoría de los integrantes de ese cuerpo colegiado la designación del titular del DDF y así lograr que su elección fuera el resultado de un acuerdo político y no de la decisión unilateral.”²⁸⁸

Del PRD, Amalia García Medina advirtió que si el gobierno no modificaba su propuesta para la reforma política, perdería 5 millones de electores para 1994: “Yo espero que el gobierno sea sensible y escuche al pueblo en su demanda de que exista elección directa. En cualquier municipio de la República, por apartado que esté, en la sierra o en la selva, los habitantes pueden elegir a sus gobernantes, y no veo por qué los capitalinos no puedan hacerlo.”²⁸⁹

Después del debate que se dio entre abril y mayo de 1993, el regente Manuel Camacho Solís, en una reunión efectuada en Los Pinos el 20 de junio, presentó al Presidente Salinas las propuestas para la reforma política del Distrito Federal. El regente “expuso argumentos que parecían recoger más la visión de partidos de oposición que los principios del sistema federal. Por otro lado, el Secretario de Gobernación, Patrocinio González, propuso en lugar de una reforma, una “reformulación” de la actual estructura de gobierno, equivalente al “inmovilismo”...”²⁹⁰

Juristas, historiadores y politólogos alertaron al Presidente Carlos Salinas de Gortari sobre los riesgos de ambas posiciones; la de Camacho Solís implicaba riesgos al pacto

²⁸⁷ Ibidem, p. 10.

²⁸⁸ Ibidem, p. 11.

²⁸⁹ Ibidem.

²⁹⁰ Rebeca Hernández Marín; “Camacho, “Extremismo”; Patrocinio, “Inmovilismo”. Revista Época, núm. 108, junio de 1993, México, p. 10.

federal, en tanto que la de González Garrido significaba cambiar lo menos posible un escenario que exige cambios verdaderos.

Salinas de Gortari se vio obligado a intervenir y, según fue confiado a EPOCA, “tuvo que restablecer el equilibrio, rescatar el espíritu de la reforma y salvar, una vez más, al regente capitalino”...²⁹¹

Posteriormente, el martes 22 de junio, en una sesión de la Mesa de Concertación, el secretario técnico de ese foro, Ignacio Marbán, dio lectura al Anteproyecto de Reformas y Adiciones a la Constitución de la República (propuesto por el presidente) para dotar a la capital de un gobierno “republicano, representativo y democrático”. En dicha reunión estuvieron Camacho Solís y representantes de todos los partidos políticos, con excepción del PPS.

El Anteproyecto de Reformas, en términos generales, establecía que: la Asamblea de Representantes adquiriría amplias facultades legislativas sobre la Ciudad; en 1995 se crearían los Consejos Ciudadanos y en 1997 el presidente debería escoger al jefe de gobierno de la Ciudad entre los asambleístas del partido ganador de las elecciones en la capital.

Al respecto Camacho Solís consideró que dicha propuesta reflejaba las posiciones de todas las fuerzas políticas, las aspiraciones de participación democrática de los ciudadanos, las aportaciones de especialistas, organizaciones sociales, asambleístas, diputados y senadores. Y en términos conciliatorios con el Ejecutivo, reconoció que:

...sin la decisión del jefe de Estado mexicano de abrir el proceso, conducirlo y sacarlo adelante, no habría reforma. Sin la convicción del Presidente Salinas de Gortari de hacer una reforma del Estado, sin su aprobación de cada uno de los pasos, sin su conducción de los tiempos, la ciudad no habría podido construir estos cambios constitucionales.²⁹²

Finalmente, a principios de septiembre de 1993, fue aprobada por la Cámara de Diputados la Reforma Política del Distrito Federal, reformándose los artículos 31, 44, 73, 74, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de la fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al

²⁹¹ Ibidem.

²⁹² Ibidem, p.12.

artículo 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política Mexicana.²⁹³

Conforme a estas reformas: "...El Distrito Federal es ahora, según la Constitución, la Ciudad de México, "sede de los poderes federales de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos" (art.44). El artículo 122 pasa a integrarse al artículo 119 (el deber que los Poderes de la Unión tienen de proteger a los Estados de invasión o violencia exterior) y el nuevo 122 se refiere al gobierno del D.F., en el que se establece que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos."²⁹⁴

Contenido de la Reforma Política de 1993 para el Distrito Federal.

1. La elección-designación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El Jefe del Distrito Federal "será el titular de la administración pública" y será "nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiese ratificado el segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal" (art. 122, frac. VI, inciso a).

El Jefe del Distrito Federal no podrá durar en su cargo más de seis años y "en ningún caso puede volver a ocuparlo". Puede ser removido por el Senado y en sus recesos por la Comisión Permanente.

Quedó establecido que el nombramiento del Jefe del D.F. se realizaría en 1997 (disposición modificada posteriormente).

²⁹³ Cfr. Reformas al Artículo 122 Constitucional. Documentos del Congreso de la Unión (1993-1996). Publicaciones del Diario Oficial de la Federación, México.

²⁹⁴ José Woldenberg: "La Reforma Política del Distrito Federal en 1993", en Lucía Álvarez (coord.), Participación y Democracia en la Ciudad de México, La Jornada Ediciones-CIICH UNAM, México, 1997, pp. 179 y 181.

2. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Con las reformas al artículo 122, fracción III y IV de la Constitución, la ARDF de ser un órgano de reglamentación, promoción y gestoría, pasa a ser una Asamblea Legislativa. Sus facultades, según el art. 122, fracción IV, serían las siguientes:

- Expedir su propia ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento interno, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su publicación (inciso, a).
- Aprobar el presupuesto anual de egresos (inciso, b).
- Revisar la cuenta pública (inciso, c).
- Expedir la ley orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal (inciso, d); y la del tribunal de lo contencioso administrativo (inciso, e).
- Presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal (inciso, f).
- Legislar en el ámbito local, en los términos que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en materias como: servicios públicos y concesión, faltas de policía y buen gobierno, derechos humanos, desarrollo urbano y uso de suelo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, construcción y edificaciones, transporte urbano y tránsito, basura, vivienda, salud, turismo, fomento cultural, mercados, rastro y abasto, entre otros (inciso, g).

La Asamblea de Representantes quedaría integrada por 40 representantes electos por votación mayoritaria a través de distritos, y 26 representantes electos por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinominal. Los representantes duran tres años en su cargo y los requisitos son idénticos a aquellos necesarios para ser diputado.

Dentro de las nuevas facultades que adquirió la ARDF estaba también la de ratificar diversos nombramientos importantes como: el del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de los delegados políticos y de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

La III ARDF, con sus nuevas facultades, entraría en funciones a partir del 15 de noviembre de 1994 (art. tercero transitorio), y tendría facultades legislativas en casi todas las materias del fuero común, a excepción de aquellas que seguirían siendo del Congreso de la Unión.

3. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El artículo 122, fracción VII, estipula la función judicial en el Distrito Federal, la cual esta a cargo del Tribunal Superior de Justicia, integrado por magistrados y jueces de primera instancia. Con esta nueva legislación se dio la facultad (que ejercía el presidente) al Jefe del Distrito Federal de nombrar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sometidos a la aprobación de la ARDF y a protestar ante ésta al tomar posesión de su cargo (frac. VII, párrafo segundo del mismo art.).

También se estableció que el Tribunal Superior de Justicia elaboraría su propio presupuesto para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, otorgando con esto mayor autonomía en cuestión presupuestal al poder judicial local.

4. La creación de los Consejos Ciudadanos.

El Congreso de la Unión quedó encargado de elaborar un Estatuto de Gobierno que determinaría “las bases para la integración, por medio de la elección directa en cada demarcación territorial, de un conjunto de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La Ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos” (art. 122, fracción I, inciso e).

Los Consejos de Ciudadanos (consejeros ciudadanos) se eligieron en noviembre 1995, por primera y única vez.

5. La creación de las Comisiones Metropolitanas.

Ante la existencia de 17 municipios conurbados del Estado de México, uno de Morelos y otro de Hidalgo, que junto con las 16 delegaciones del Distrito Federal, conformaban lo que se denominó Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCD). Se propone la creación de las comisiones metropolitanas “para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal... Las comisiones serán constituidas por un acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones” (art. 122, fracción IX).

A través de estas comisiones se podrán crear organismos o entidades públicas con funciones específicas en las materias señaladas, y también se establecerán las bases "...para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación"(art. 122, frac. IX, inc. b).

6. El Estatuto de Gobierno.

El artículo 122, fracción I, establece que el Congreso de la Unión tiene ahora la facultad de expedir "el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal" que deberá contener la distribución de las atribuciones de los Poderes de la Unión en materia de gobierno del DF, a partir de la existencia de una Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y un Tribunal Superior de Justicia. Dicho Estatuto determinaría:

- a) La distribución de facultades y competencias de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y de sus órganos de gobierno.
- b) Las bases para la organización y las atribuciones de los órganos de gobierno locales: Jefatura del Distrito, Asamblea de Representantes y Tribunal Superior de Justicia.
- c) Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito.
- d) Las bases para la organización de administración pública local.
- e) Las bases para integración por elección de un Consejo de Ciudadanos.

El Estatuto de Gobierno del DF fue aprobado por el Congreso de la Unión en el mes de julio de 1994.²⁹⁵ También acordó el Congreso la elección de consejeros ciudadanos para junio de 1995 (después se pospuso para el 12 de noviembre).

Fueron muchos los cambios constitucionales que se propusieron con la Reforma Política del Distrito Federal en 1993; sin embargo, algunas de estas propuestas como la elección indirecta del Jefe de Gobierno del DF y el establecimiento de un gobierno local, pero limitado por la competencia de los Poderes Federales, representaron nuevamente la expresión del verticalismo presidencial.

²⁹⁵ El Estatuto de Gobierno para el Distrito Federal fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de julio de 1994.

Durante el proceso de la reforma política para el DF se pudo observar que, para los partidos políticos y el gobierno, lo que estuvo en juego fue la disputa por la gobernabilidad de la capital, mientras que para la ciudadanía significaba una lucha por ampliar los espacios de participación y decisión que permitieran intervenir en la dirección y planeación del DF. Por lo tanto, resulta necesario que la ciudadanía pueda también ejercer la “democracia directa” o participativa. Al respecto, N. Bobbio señala que: “...para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que “directo” quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones, sin ningún intermediario.”²⁹⁶

Los cambios político-electorales que se dieron con la reforma para el Distrito Federal, aunque subordinados aún al control de los Poderes de la Unión, es innegable que abrieron una brecha importante para la construcción del proceso democratizador del Distrito Federal, ya que éstos marcaron el comienzo de una serie de modificaciones constitucionales que posteriormente darían como resultado el reconocimiento de algunos de los derechos políticos de los capitalinos.

4.5 REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE 1996 PARA EL DISTRITO FEDERAL: ASAMBLEA LEGISLATIVA Y ELECCIÓN POPULAR DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DF

La reforma político-electoral de 1993 para el Distrito Federal estableció modificaciones legales que, debido a su calendarización, quedaron pendientes para ser ejecutadas en el siguiente periodo de gobierno: las nuevas facultades de la ARDF para 1994, la elección de los consejos ciudadanos para 1995 y la nominación del jefe de gobierno del Distrito Federal para 1997.

Sin embargo, el contexto socio-político de principio de 1994 marcado por la insurrección en Chiapas, la serie de asesinatos políticos durante el año y la devaluación ocurrida 20 días después de que Ernesto Zedillo asumiera la presidencia, incrementaron la demanda de democracia por parte de la sociedad y los partidos políticos por lo que la reforma político-electoral de 1993 fue redefinida y ampliada en 1995-1996, emitiendo cambios

²⁹⁶ Norberto Bobbio; *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 40

substantiales y de mayor contenido democrático, principalmente para el Distrito Federal.

El debate y el proceso de negociaciones para la nueva reforma política se inició el 27 de enero de 1995, cuando el Presidente Zedillo convocó a todos los partidos a firmar un pacto para la "reforma política definitiva", concluyendo dicho proceso hasta agosto de 1996. La reforma política para el DF quedó inscrita dentro del proceso de negociación de la reforma electoral federal.

Es importante señalar que por parte del Estado se había planteado, por un lado, la reforma del Estado, la cual sólo terminó preponderando el aspecto electoral, y por el otro, el llamado a la sociedad civil para que participara, dando únicamente a unos cuantos actores la rienda del proceso. Es muy visto que la democratización comúnmente ha recaído en el ámbito electoral, por lo tanto, en los partidos políticos, dejando de lado la demanda de participación de la sociedad civil.

... Las negociaciones para la reforma electoral se realizaron en dos ámbitos: el informal, en la mesa de reforma del estado en la que participaron la Secretaría de Gobernación y los partidos políticos, y la informal, en el seminario del Castillo de Chapultepec, organizada por los consejeros ciudadanos del IFE Santiago Creel, José Agustín, Ortiz Pinchatti y Jaime González Graf, en el que participaron representantes del PAN, PRI, PRD y algunos especialistas en la materia.²⁹⁷

La nueva reforma electoral de 1996 para el Distrito Federal se dio como secuencia de la reforma de 1993. En ésta había quedado establecido que el Congreso de la Unión expidiera el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del DF fue aprobado por el Congreso en julio de 1994 y publicado en el D.O.F. el 22 de julio del mismo año. En éste se dieron atribuciones a la ARDF para que todas sus resoluciones tuvieran carácter de ley o decreto. Incluía la figura de consejeros ciudadanos y las funciones que habrían de desempeñar como órganos de participación (Título sexto), su elección tendría lugar en junio de 1995.

Hasta este momento, la elección de consejeros ciudadanos delegacionales, con la participación de los partidos, estaba bajo consenso. Sin embargo, el

²⁹⁷ La República de Babel. Anuario político de I.M.E.R. "La reforma electoral una definitiva negada". Ed. Océano. México, 1997. p. 46

rumbo establecido por la reforma cambió cuando el PRI planteó (ofreció), el 27 de abril de 1994, la propuesta de elección directa del jefe de gobierno capitalino a cambio de que se aplazaran las elecciones para consejeros, hasta los comicios intermedios de 1997. Los motivos que dieron pie a tal propuesta pueden ser inferidos a que en las elecciones federales de 1994 el PRI tuvo una significativa recuperación electoral, dándole nuevas expectativas para aprovechar el consenso ganado, pero la aguda crisis económica a raíz de la devaluación de septiembre de 1994 redujo dichas expectativas, por lo que la elección de consejeros ciudadanos amenazaba con ser perdida por el PRI.

La propuesta del aplazamiento de la elección de consejeros ciudadanos fue rechazada por los partidos de oposición; ante esto, el partido oficial, aprovechando su voto mayoritario, propuso reformar el Estatuto de Gobierno del DF para eliminar la participación de los partidos en la contienda, apoyándose en la llamada “ciudadanización” que inicialmente había sido una propuesta de las ONG’s. En consecuencia, la Ley de Participación Ciudadana (LPC) fue aprobada por la ARDF, sin la presencia de la oposición y con 37 votos a favor el 9 de junio de 1995. La LPC normó la elección de los consejeros ciudadanos, limitó la participación de los partidos políticos a formar parte de los órganos encargados de la preparación y vigilancia de la elección: no tendrían derecho a postular candidatos.²⁹⁸

La LPC estableció las bases de las instancias de participación ciudadana como son las audiencias y la difusión pública, la colaboración ciudadana, la consulta vecinal, quejas y denuncias, así como los recorridos periódicos del delegado y de los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio y unidad habitacional.

...poco antes de abandonar el recinto legislativo, el coordinador Gonzalo Altamirano Dimas, retomó la tribuna para dar lectura a un documento signado por su partido, así como por el PRD, PT y PVEM, en el que rechazan la imposición de un proyecto de Ley de Participación Ciudadana que no responde a las expectativas democráticas de los habitantes de la capital... Tras la salida de los miembros de los partidos de oposición, el líder de la ARDF, Manuel Jiménez Guzmán, dijo que “ellos aducen que hay un vicio de origen, que fue la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito

²⁹⁸ Cfr. Ley de Participación Ciudadana, publicada en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del DDF el 12 de junio de 1995.

Federal, aprobado por la Cámara de Diputados y Senadores. A nuestro juicio no existe tal inconstitucionalidad”...²⁹⁹

La elección de consejeros ciudadanos delegacionales logró aplazarse, pero sólo hasta el 12 de noviembre de 1995, fecha en que se realizó la contienda. El proceso se efectuó en medio de controversias jurídicas y políticas, dando como resultado una baja participación de la población capitalina: del total de la población empadronada sólo participó el 20 por ciento, siendo que el DF es una de las entidades que se ha caracterizado por registrar los más altos niveles de votación.

Desafortunadamente la elección de consejeros ciudadanos que se había ideado como un mecanismo para formalizar la gestión urbana y las relaciones entre el gobierno de la ciudad y los grupos organizados, no cumplió su objetivo.

Quizás la propuesta de crear los Consejeros Ciudadanos buscó darle la vuelta a las voces que claman porque el DF se estructure con órganos de gobierno semejantes a los de las entidades federativas del país. Creando estos organismos de representación se eludía el debate sobre la integración de ayuntamientos y, por lo tanto, de cabildos en el DF...³⁰⁰

Después de las elecciones de consejeros ciudadanos se retomó el planteamiento que había hecho el PRI, respecto a la elección directa del jefe de gobierno, dando inicio a un nuevo debate y proceso de negociaciones para la reforma del DF entre todos los partidos, olvidando la controvertida discusión sobre la conversión del DF en el estado 32 de la Federación. El primer resultado fue un acuerdo entre el PRI, PAN y PT para firmar el 12 de febrero de 1996 el llamado “compromiso político formal”, que expresaba 27 puntos de coincidencia sobre las modificaciones que se deberían hacer al régimen jurídico del Distrito Federal.

Los 27 puntos del compromiso formal abarcaron cinco grandes asuntos: 1. la elección directa del jefe de gobierno del D.F.; 2. la ampliación de facultades políticas y legislativas de la Asamblea capitalina que ahora se denominará Asamblea Legislativa del D.F.: emitirá el Estatuto de Gobierno del D.F. y una ley electoral propia, además de que intervendría en el nombramiento de servidores públicos de los poderes Ejecutivo y Judicial capitalino; 3. el establecimiento de formas de participación y consulta ciudadana directas (plebiscito, referéndum y consulta

²⁹⁹ Oscar Arce Guevara; “Aprobó la ARDF la Ley de Participación Ciudadana”, El Nacional, 10 de julio de 1995, p. 27

³⁰⁰ Carlos Martínez Assad: ¿Cuál destino para el DF?. Ed., Océano, México, 1996, p.83.

popular), encaminados a tener efectos aprobatorios o derogatorios de leyes locales y decisiones gubernamentales; 4. la elección indirecta de los delegados capitalinos y 5. el establecimiento de un sistema de coordinación de las zonas conurbadas.³⁰¹

Posteriormente, el 20 de abril de 1996, la Mesa Central de la Reforma Electoral dio a conocer las conclusiones de la discusión en las que se incluían casi todos los puntos propuestos, excepto el referido al nombramiento de los delegados. Dichas conclusiones fueron aprobadas por el PRI, PRD y PT. El PAN se había retirado por una inconformidad electoral.

Es importante destacar que, durante el proceso de negociación de la reforma, una constante fue el retiro y la reintegración de varios partidos a la mesa de negociación. El 26 de abril de 1995 se retiró el diálogo para la reforma electoral; los perredistas reclamaron el fraude electoral en Tabasco, el PAN se retira argumentando fraude en Yucatán el 18 de junio y el 21 de junio el PT también se retira.³⁰² Posteriormente, el 23 de octubre de 1995 los partidos de oposición regresan a la mesa de diálogo.

En los primeros días del mes de enero de 1996 se observan ligeros avances, principalmente en cuanto al régimen político del DF. Días después, el 17 de febrero, el PAN se retira de la mesa en protesta por el fraude electoral de Huejotzingo, Puebla; este retiro terminó el 20 de mayo. Paralelamente las negociaciones siguieron desde el 20 de abril entre el PRD, PRI y la Secretaría de Gobernación, surgiendo los principales avances y resultando fortalecido el PRD, debido a que al ser el único partido opositor en la mesa fue capaz de aprovechar la coyuntura para mostrar su capacidad de actor en las negociaciones; además el PRI y el gobierno necesitaba una forma avalada por las principales fuerzas políticas. Ante esto, el PAN trató de rectificar el camino y el 1 de abril presenta en la Cámara de Diputados sus iniciativas de reforma electoral.

Por su parte, los protagonistas del Seminario del Castillo de Chapultepec entregan sus resultados al final de abril, pidiendo que éstos entraran en la discusión que se iba a dar en la Cámara de Diputados.

³⁰¹ Jacqueline Peschard; "la reforma política del Distrito Federal después de 1994", en Lucía Álvarez (coord.). Participación y Democracia en la ciudad de México. La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM, México. 1997, pp. 226-227.

³⁰² La República de Babel... op. cit., p.146.

En la última etapa de la negociación (de mediados de mayo a noviembre) vuelven a surgir desacuerdos entre los partidos, debido al pleito por la potestad de la redacción de la reforma entre diputados y senadores. En este escenario el PRI y el gobierno a través de la Secretaría de Gobernación pasarían por el filtro los acuerdos, para sólo obtener resultados convenientes al régimen. Esta situación origina descontento del PAN y PRD, aunque después de haberse separado el 26 de junio de la Mesa, regresan el 3 de julio. Dos semanas después, el PAN y PRD acuerdan unir fuerzas contra el PRI en relación a su propuesta en materia de financiamiento para los partidos.

Finalmente, el 25 de julio de 1996, los representantes del PRI, PAN, PRD y PT junto con el Presidente Ernesto Zedillo, firman en Palacio Nacional los cambios a la Constitución en materia electoral.³⁰³ Cinco días después, la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad las modificaciones constitucionales en materia electoral y de la reforma política del Distrito Federal.

La nueva ley electoral fue discutida durante otros tres meses debido a que no había consenso en dos puntos principales: el financiamiento y el establecimiento de normas que facilitarían las coaliciones. Las negociaciones terminaron con la decisión unilateral del PRI, ejerciendo su voto mayoritario, para aprobar la nueva ley electoral y las demás reformas haciendo caso omiso de las demandas de los demás partidos

Cabe destacar que la aprobación en materia de financiamiento también se debió a la incapacidad de los partidos de oposición de lograr consenso entre ellos para oponerse a la postura del PRI, ya que si bien estaban de acuerdo en una distribución equitativa, unos daba más importancia al financiamiento privado y otros al público.

En cuanto a los cambios establecidos con la reforma electoral federal de 1996, se concluyó finalmente con el retiro de la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE, de tal manera que el Secretario de Gobernación, quien tradicionalmente presidía el máximo órgano electoral, ya no participaría en él. El consejo general se integraría por un consejo de presidentes y ocho consejeros electorales con voz y voto, los cuales son

³⁰³ Es importante destacar que dicha firma se da con el reclamo del PRD, debido a que no se cumple con los acuerdos en materia de referéndum, plebiscito y participación popular; aun así, firma los acuerdos bajo la promesa del Ejecutivo de volver a abrir las negociaciones para concluirlos.

propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de los miembros de la Cámara de Diputados. Estos consejeros durarán en su cargo seis años y no pueden tener otro empleo remunerado.

En lo que toca a la regulación de los partidos políticos, sólo quedó la vía del registro definitivo con una afiliación de 3 000 miembros y en 10 entidades federativas. En cuanto al financiamiento, se logró la participación pública.

Contenido de la Reforma Político-electoral de 1996 para el DF

La reforma constitucional de 1996 modificó substancialmente la organización del Gobierno del Distrito Federal (publicada en el D.O.F. el 22 de agosto de 1996). Los artículos 44 y 122 de la Constitución establecen que la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes Federales de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Sus autoridades locales son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. Estos órganos de gobierno locales operarán en coordinación con los poderes federales.³⁰⁴

1. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.

A partir de 1997, el funcionario encargado del “ejecutivo y la administración pública en la entidad” recibirá la denominación de Jefe de Gobierno del Distrito Federal y será “elegido por votación universal, libre directa y secreta. El jefe de gobierno durará seis años en el cargo a partir del día 5 de diciembre del año de la elección y no podrá ser reelecto.”³⁰⁵

Según el Estatuto de Gobierno, que habría de actualizarse con base al artículo 122, los requisitos que deberá reunir quien aspire a ser jefe del gobierno, serán: ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, tener una residencia efectiva de tres años inmediatamente anterior al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad, y no haber desempeñado anteriormente el

³⁰⁴ Artículos 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, IFE, septiembre de 1996.

³⁰⁵ Según lo dispuesto por el artículo séptimo transitorio del decreto de reformas (DOF del 22 de agosto de 1996), el jefe de gobierno electo en 1997, ejercerá su mandato por esta única vez, hasta el 4 de diciembre del año 2000.

cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter, aún cuando lo haya desempeñado bajo distinta denominación.³⁰⁶

De igual manera, conforme a la actualización del Estatuto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones para cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias.³⁰⁷

2. La Asamblea Legislativa

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con base en las reformas al artículo 122 constitucional, ahora se llamará Asamblea Legislativa y los ciudadanos que la integrarán tendrán la denominación de diputados.

La Asamblea Legislativa se integrará con diputados electos cada tres años por voto universal, libre, secreto y directo, y según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.³⁰⁸ Los requisitos para ser diputado local no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal.

La Asamblea tendrá las facultades (previa reforma del Estatuto de Gobierno) para expedir su propia ley orgánica; nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del DF; revisar la cuenta pública del año anterior; expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del DF; legislar en materia de administración pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; normar el organismo protector de derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio. Dichas disposiciones entrarán en vigor el primero de enero de 1998.³⁰⁹

³⁰⁶ Artículo 122, C. Base segunda, I, en Constitución... op. cit., p. 3089.

³⁰⁷ Artículo 122, C. Base segunda, II, en ibidem.

³⁰⁸ La reforma constitucional de 1996 conservó la composición mixta de la Asamblea Legislativa, así como la llamada "cláusula de gobernabilidad", vigente desde 1987. Cfr. Jacqueline Peschard; La reforma política... op. cit., pp. 215-223.

³⁰⁹ Artículo octavo transitorio, del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, mediante el cual se declaran reformados los artículos (...) y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 151.

3. Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales

Los llamados delegados políticos ahora serán denominados como “titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales”. El artículo 122 constitucional señala que “serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determina la ley”. Esta disposición entrará en vigor hasta el 1o. de enero del año 2000.³¹⁰

En 1997 estos funcionarios de elegirán en forma directa. El jefe de gobierno enviará a la Asamblea Legislativa propuestas individuales por cada uno de los titulares de las delegaciones políticas que deban nombrarse en el Distrito Federal. Para que los nombramientos procedan, la Asamblea deberá aprobar las propuestas que se le presenten, por dos terceras partes de los miembros presentes, si no, una segunda y después una tercera propuesta para cada cargo será presentada, y si esta última también fuera rechazada, entonces se presentará una terna con nuevos candidatos, y si ninguno de ellos obtuviera la mayoría calificada, quedará designado el que, estando en la terna, haya obtenido el mayor número de votos.³¹¹

Con las reformas constitucionales de 1996 para el Distrito Federal, también desapareció del texto constitucional la figura de “consejos de ciudadanos”, que fueron electos en forma directa en las demarcaciones territoriales (áreas vecinales), por única ocasión en noviembre de 1995.

Como resultado de esta serie de modificaciones constitucionales, en 1997 se llevaría a cabo la primera elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la elección de los miembros de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Para ambos casos la elección se realizaría bajo la legislación federal en materia electoral, dispuesta en el COFIPE.

La reforma político-electoral de 1996 para el Distrito Federal, ha sido una de las más importantes para los habitantes de esta entidad. Durante un largo periodo (desde 1928) sólo se habían implementado diversos mecanismos para dar cause a la participación de los ciudadanos en algunas actividades de

³¹⁰ ibidem, artículo décimo transitorio, p. 150.

³¹¹ Artículo transitorio Vigésimo primero, de “Artículos transitorios del artículo primero del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del COFIPE, entre otros ordenamientos legales, publicado en el D.O.F. el 22 de noviembre de 1996”, en Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y otros ordenamientos electorales. México, IFE, noviembre de 1996, pp. 312 y 313.

opinión o gestoría, Con la reforma de 1996, ahora la ciudad de México, que es el Distrito Federal, podrá tener un gobierno electo a través del voto universal, secreto y directo, y contarán con un congreso local. Y aunque aún no se puede hablar de una “reforma política definitiva”, tanto a nivel nacional como para el DF, debido a que quedaron aspectos sin resolver como la desigualdad en la competencia electoral de los partidos, en cuanto a los recursos económicos y en los medios de comunicación, y respecto a los derechos de los ciudadanos para participar en forma directa a través del plebiscito y la iniciativa popular, sí se puede decir que a partir de 1997 se inicia una etapa política de gran importancia para que la ciudad de México sea conducida hacia la vida democrática.

4.6 LA ELECCIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL: EL TRIUNFO DE CUAUHTÉMOC CÁRDENAS EN EL D.F.

El 6 de julio de 1997 se realizaron las elecciones federales para renovar las Cámaras de Diputados y Senadores, y siete elecciones locales. Este proceso electoral cobró gran importancia histórica debido a que fueron las elecciones más competitivas del México moderno. El 6 de julio se convirtió en una fecha trascendental, porque dio paso a una nueva configuración del Congreso en donde el triunfo de la oposición debilitó la hegemonía del partido oficial, porque son las primeras elecciones federales reconocidas como limpias y transparentes (excepto algunos casos como el de Chiapas ³¹²), y sobre todo por el impacto que estas elecciones tendrán en el proceso de sucesión presidencial en el año 2 000.

Las elecciones del 6 de julio dieron los siguientes resultados:

- En la elección para gobernadores: el PRI ganó Sonora, Colima, San Luis Potosí y Campeche; el PAN ganó Querétaro y Nuevo León; el PRD ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal.
- Los resultados de las elecciones para senadores fueron en números absolutos y en porcentajes de votos similares a las de diputados: el 38.48 por ciento al PRI, el 26.92 por ciento para el PAN, el 25.83 por ciento al PRD, el 2.55 por

³¹² En Chiapas se dieron irregularidades como la quema de papelería electoral correspondiente a 105 casillas y el robo del material de otras 13 que no se pudieron instalar porque las comunidades no lo permitieron. La Jornada, secc. El país, 7 de julio de 1997, p.3.

ciento al PT y un 4.03 por ciento para el PVEM. El número de senadores se asignaría en función del porcentaje de votos contados en una sola circunscripción.³¹³ De hecho la fracción priísta seguía conservando la mayoría en el Senado de la República ya que el 6 de julio sólo se renovó la tercera parte de este órgano legislativo.

- La Cámara de Diputados quedó integrada con 239 diputados del PRI (47.8 por ciento de las 500 curules), 125 del PRD (25 por ciento), 121 del PAN (24.2 por ciento), ocho para el PVEM (1.6 por ciento) y siete para el PT (1.4 por ciento). El PC, PPS y PDM perdieron su registro al no alcanzar el 2.5 por ciento de la votación.³¹⁴

El triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en el DF

La elección del Jefe de Gobierno de la ciudad de México fue ganada por el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, con 1 859 866 votos (47.11 por ciento) frente al candidato del PRI, Alfredo del Mazo que logró 990 306 (25.8 por ciento) y el candidato del PAN, Carlos Castillo Peraza que alcanzó 602 466 (15.26 por ciento).

Cabe destacar que Cárdenas no sólo mantuvo la votación reconocida en 1998 (a pesar del fraude) y que ascendió a 1 330 581 votos, sino que esta vez agregó medio millón de votos más, habría que hacer notar que la diferencia entre Cárdenas y los demás candidatos del PRD fue de 118 000 votos menos, es decir, aunque se ganó también la Asamblea del DF se logró con una votación menor.³¹⁵

En cuanto al desarrollo de la jornada electoral, hubo consenso de que en términos generales se efectuó en forma pacífica, con gran interés y participación de la ciudadanía, bajo la vigilancia de 3824 observadores acreditados para supervisar el proceso electoral en la ciudad de México, y de 33 mil 395 elementos de la SSP que se encargaron de la seguridad. Además, a la mitad del proceso, cerca de 30 mil militantes del PRD echaron a andar una campaña de vigilancia, ante la sospecha de coacción del voto por parte de los priístas.

³¹³ Cfr. Resultados de la elección federal de 1996. Secretaría General del IFE. Consejo General, 13 de julio de 1996.

³¹⁴ Resultados electorales en Esteban David Rodríguez: "Los diputados, ante una nueva República", revista Mira, núm. 383, 27 de agosto de 1997, México, pp. 16-18.

³¹⁵ Gabriel Vargas Lozano; "Y cuando despertamos... el dinosaurio había empezado a andar", revista Cemos Memoria, núm. 102, agosto de 1997, México, p. 15

El triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en el DF significó para los habitantes de la capital una “fiesta por la democracia”, pero además representó la concreción de una demanda largamente esperada para poder elegir su propio gobierno. Y aunque la ciudad de México no es aún reconocida como un Estado de la Federación, cuenta ahora con un jefe de gobierno electo que gobernará el DF en coordinación con los poderes federales.

El triunfo del PRD y de Cárdenas en el DF -que a muchos sorprendió-, tiene que ver con un largo proceso político con el que se establecieron las condiciones, por un lado, de madurez de la ciudadanía para ejercer realmente su derecho a elegir la opción que desea, y por el otro, de madurez de la oposición para ofrecer a la población la opción deseada.

Dentro de los factores decisivos que dieron el triunfo a la oposición, se pueden mencionar algunos como: el voto no reconocido (en 1988) a los electores capitalinos, que ahora se volvió a manifestar con la misma proporcionalidad, aunado a un nuevo electorado en favor del PRD; la falta de espacios de participación democrática; el descontento de la ciudadanía por la irrefrenable crisis económica; la corrupción; la ineficiencia de las autoridades para hacer valer la justicia; y el incremento de la delincuencia y la inseguridad de la población. Y un factor que ha sido de gran importancia para condensar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, se debe atribuir al trabajo de las organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Por lo tanto, desde 1988 se vino gestando el voto de castigo contra el continuismo e inmovilismo del PRI y el gobierno, la antidemocracia y la falta de oportunidades.

También hubo factores novedosos que contribuyeron a dar el triunfo a Cárdenas: el PRD y su candidato fueron receptores de la simpatía de los ciudadanos, contra el desprestigio del PRI. Parte del éxito fue cambiar su imagen de contiendas anteriores a la imagen de un candidato propositivo, ajeno a confrontaciones y capaz de llevar a cabo una transición a la democracia; el PRD se hizo de una imagen alegre y constructiva, aunque anteriormente aparecía como un partido lúgubre, beligerante y sin brillo,³¹⁶ además de que existía un marco más propicio para la competencia partidista,

³¹⁶ La empresa ZIMAT/CINCO realizó una investigación para identificar los factores que incidieron en la decisión de voto de los ciudadanos del Distrito Federal al elegir Jefe de Gobierno, cfr. Revista NEXOS, núm. 236, agosto de 1997, México, pp.XXXIX-XLIX

establecido con las reformas electorales de 1996 realizadas gracias al impulso democratizador de las agrupaciones sociales y las fuerzas partidistas de oposición: el COFIPE (aún imperfecto) y un Consejo del Instituto Federal Electoral (IFE) confiable.

Otro factor que favoreció al PRD fue que desde 1988 el DF se convirtió en un bastión muy difícil para el PRI, y aunque su candidato para gobernar el DF, Alfredo del Mazo, fue presentado como un hombre limpio, con decisión y cumplidor, presentando su trayectoria como hombre de experiencia, no logró la confianza del electorado. Por su parte, el PAN, que había compartido el poder con Salinas, también compartió su desprestigio; además eligió un candidato inadecuado con una campaña poco inteligente, incapaz de consolidarse como la fuerza política de mayor crecimiento, víctima de errores estratégicos y de su relación con los medios, el PAN dejó el liderazgo a Cuauhtémoc Cárdenas.

Respecto a las campañas de los tres partidos más importantes (PRI, PAN y PRD) se pudo observar que en gran medida se desarrollaron en torno a la descalificación personal de los candidatos, eso no debe ser instrumento de las campañas, aunque esto no quiere decir que en los procesos electorales para gobernadores y en el DF dejara de ocurrir. Pero lo alarmante de la situación ocurrió porque las plataformas políticas y las propuestas de gobierno no constituyeron el centro de las campañas, ni el interés de los candidatos por convencer a los electores, siendo esto parte de la formación de una cultura política, tanto de los partidos como de la población, que necesariamente tendrá que ser atendida en el futuro.

En este proceso electoral, un aspecto que cabe resaltar, por su condición determinante, fue la amplia difusión de la contienda electoral en los medios de comunicación que, a favor o en contra de alguna opción, influyeron en forma considerable en la elección de los ciudadanos. Al respecto, Ricardo Becerra y Pedro Salazar, explican que:

... El trato, la cobertura de los principales noticiarios del DF, pero con repercusión nacional, mejoró notablemente: por ejemplo, en la radio y televisión los noticiarios otorgaron al PAN 25.45 % del tiempo de cobertura, al PRI 26.22 %, y al PRD, 26.11 %. Por su parte, en las cinco circunscripciones, para las campañas de diputados y senadores, se alcanzó un tiempo total en radio y televisión de 604 horas y 48 minutos. Nunca los partidos y los candidatos habían estado tanto tiempo en el espacio

mediático: los tiempos permanentes se incrementaron de 114 a 906 horas; los tiempos especiales pasaron de 25 a 208 horas...³¹⁷

En síntesis se puede decir que, ante una ciudadanía más consciente, participativa y esperanzada a un cambio que mejore el bienestar social, Cárdenas logró alentar dichas expectativas, dando la imagen de un candidato capaz de lograr un gobierno democrático e incluyente que cumpla con sus compromisos, combata la corrupción y convoque a la ciudadanía a participar activamente en las tareas del gobierno. También fue notoria la estrategia del PRD para proponer el diálogo directo con la capacidad para lograr la confianza, credibilidad y honradez en sus candidatos para actuar con congruencia entre lo que se dice, se hace y lo que se promete.

Por lo tanto, el reto para el Jefe de Gobierno del DF electo, para su equipo de trabajo y para el PRD es enorme. Se trata ahora de cumplir las promesas (en escasos tres años) a una ciudadanía que ha dado el voto de confianza para que el nuevo gobierno detenga el colapso que vive la capital y resuelva los problemas de una ciudad que, a lo largo de muchos años, se han visto incrementados en todos los ámbitos.

El reto para el gobierno cardenista y el PRD, si cumple con responsabilidad y honradez, será el de ganar terreno para la presidencia de la República en el año 2000, y si no fuera así, el descontento, que no ha desaparecido, podría revertir la simpatía por Cárdenas y el PRD, resultando que el electorado que hoy dio su voto afirmativo se convierta seguramente en voto negativo; aunque para preparar tal situación sólo cuentan con tres años de gobierno bajo una serie de limitaciones jurídicas y políticas que hará más difícil el trabajo. Parte de los problemas que ha debido enfrentar el gobierno de Cárdenas es el de iniciar su gestión sin una ley que establezca sus deberes y atribuciones, ejerciendo su cargo con apoyo de las viejas leyes del DDF y designar a los delegados políticos por cada demarcación. Asimismo está pendiente una redistribución territorial y administrativa de la Ciudad.

De cualquier forma, ante las dudas de la ciudadanía, de las fuerzas partidistas o del gobierno sobre el futuro de la ciudad de México, la etapa democratizadora que inicia definitivamente se perfila más benéfica para constituir una nueva relación entre gobierno y sociedad.

³¹⁷ Ricardo Becerra y Pedro Salazar: "IFE: Una institución del Estado democrático", NEXOS, núm. 236, agosto de 1997, México, p.XI.

CONCLUSIONES

Durante el periodo estudiado se ha observado que los capitalinos han visto transformada su estructura social, de la que han emergido nuevos sectores, diversificando sus prácticas sociales, políticas y culturales. Estos cambios, reflejados principalmente en la práctica política, se han dirigido hacia la exigencia de una mejor conducción del Estado y del gobierno capitalino.

La falta de espacios para el ejercicio de la democracia en el Distrito Federal es un problema tan antiguo como el propio origen de esta entidad. Aunque comúnmente se habla de la supresión de los derechos políticos de los capitalinos a partir de la desaparición del régimen municipal en el DF, a consecuencia de las reformas obregonistas de 1928, considero que tal supresión fue relativa ya que en realidad los habitantes del DF, desde la creación de éste, nunca contaron con derechos políticos y democráticos para elegir por voto universal, directo y secreto a su gobierno. Y aunque el Congreso Constituyente de 1917, estableció que las autoridades del municipio y ayuntamiento serían electas por votación popular directa, esto sólo representó una forma parcializada de democracia, porque se restringió la elección del gobernador del DF, el cual sería nombrado por el Presidente de la República, otorgando así mayores atribuciones al gobierno federal que al gobierno local, haciendo depender también a las autoridades electas de los municipio y del ayuntamiento de un gobernador impuesto por el presidente en turno.

Por lo tanto, desde que el Congreso General expidió en noviembre de 1824 el decreto que designó a la ciudad de México como sede de los poderes federales, sus habitantes quedaron imposibilitados para ejercer sus derechos políticos y democráticos. Además, con esa designación la ciudad de México, que era el principal centro económico y político del país, pasó a ser también el principal centro de poder y control del gobierno federal. En consecuencia, la lucha por los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal tiene que ver con la lucha por el poder en la ciudad capital; en este sentido, la discusión respecto a la falta de democracia en el DF ha estado subordinada a la discusión del origen “especial” de dicha entidad.

Ante esa situación, la *primera conclusión* que se deduce es que: mientras el Distrito Federal no sea una entidad autónoma y siga albergando los poderes federales, los habitantes del DF seguirán excluidos de los derechos políticos y

democráticos que tienen los demás estados de la federación, por lo menos en términos de lo que Norberto Bobbio llama, “democracia formal”. Y aunque se inventen diversos mecanismos para el ejercicio de algunas prácticas políticas de corte democrático, éstos no podrán sustituir a los verdaderos derechos políticos que establece la condición democrática de una entidad autónoma y que deben tener los habitantes del DF.

La situación jurídica y política del Distrito Federal ha implicado ciertas limitaciones en la construcción de un proceso de democratización para esta entidad; a pesar de ello, se pueden ver algunos cambios importantes con la Reforma Política de 1996, respecto al régimen interno del DF. Dichos cambios han tenido su origen en las transformaciones sociales y políticas del país, que a partir de los años setenta mostraron una tendencia generalizada hacia la democratización, iniciada con el movimiento estudiantil del 68, que si bien se inició como un movimiento sectorial, creció en su pretensión política hasta representar el reclamo democrático de una gran parte de la sociedad mexicana.

A raíz del movimiento estudiantil de 1968 surgen en la Ciudad los primeros grupos opositores al régimen de gobierno y al partido oficial, influyendo para que se diera una apertura política que daría inicio a un proceso de democratización para el país y posteriormente para el Distrito Federal; por lo que fue evidente que el proceso de democratización se originó debido al reclamo de la sociedad que cuestionó al Estado Mexicano, y no por la voluntad democrática de éste.

Los años setenta, en particular en el sexenio de Luis Echeverría, representa una etapa de creciente insubordinación de la sociedad en busca de mayores espacios de participación social y política. Por eso, la respuesta que dio el gobierno de Echeverría con la “apertura democrática” resultó muy limitada para el conjunto de la sociedad ya que sólo se abrieron algunos espacios, sobre todo para la participación electoral, dirigidos principalmente hacia los sectores que cuestionaban la legitimidad del régimen.

Para el Distrito Federal, aunque éste había sido el escenario de diversos movimientos sociales, la “apertura democrática” tampoco se dirigió hacia la apertura de espacios para la participación de la ciudadanía. Muy al contrario, el periodo de Echeverría sentó las bases para institucionalizar la regulación del desarrollo urbano y amplió la estructura administrativa del DDF,

estableciendo una nueva forma de control hacia los sectores urbanos que emergieron después del movimiento estudiantil del 68, los cuales demandaban una mayor participación en la administración y distribución de los recursos colectivos de la ciudad. En este periodo, la participación ciudadana se redujo a una limitada "participación" vecinal a través del nuevo Consejo Consultivo de la Ciudad de México, integrado por las juntas de vecinos.

La *segunda conclusión* que se puede dar es que: el gobierno de Luis Echeverría, para los habitantes del DF, en realidad no significó ninguna apertura democrática de espacios para la participación ciudadana, tampoco se dio cambio alguno en el ejercicio del gobierno capitalino. La ampliación del cuerpo consultivo, integrado por sectores vecinales "desde la base", fue una pretensión del gobierno para atraer y controlar la participación ciudadana, dotar al gobierno del DF de legitimidad para ejercer las políticas urbanas y tomar las decisiones administrativas conforme a las necesidades del Estado, y utilizar la estructura vecinal en delegaciones y subdelegaciones para hacer llegar las directrices de la política nacional hasta las organizaciones de base. De hecho este periodo trajo para el DF y su estructura de gobierno más cambios administrativos que políticos.

Con el gobierno de José López Portillo continuó la preocupación del régimen por recuperar la legitimidad frente a diferentes sectores sociales, y para el Distrito Federal, el problema de la ilegitimidad del gobierno capitalino se hizo más evidente ya que sus habitantes no contaban con algún mecanismo de participación y representación dentro de la estructura del gobierno del DF. De ahí que desde las primeras audiencias públicas para estructurar la reforma política de 1977 se inició el debate sobre el régimen de gobierno del DF, pero debido a que el interés por la democratización de esta entidad se dio sólo por parte de un limitado sector de izquierda y de algunos intelectuales, el gobierno de López Portillo ofreció únicamente -tratando de compensar la falta de democracia- el Referéndum y la Iniciativa Popular como formas de participación ciudadana; sin embargo, estos mecanismos nunca se pusieron en práctica, resultando en realidad que la Reforma Política de 1977 tampoco proporcionó mayores espacios para la participación ciudadana en el DF.

El cuerpo consultivo de la ciudad de México y el establecimiento del referéndum y la iniciativa popular -que no operaron- para dotar a los habitantes del DF de derechos políticos, no fueron mecanismos

representativos y eficaces para contener la demanda de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del gobierno capitalino. Y esto quedó comprobado en el mismo año de la Reforma Política, ya que el proyecto de construcción de ejes viales, iniciado en 1977, provocó una serie de movilizaciones vecinales que evidenciaron la necesidad de contar con otras formas para canalizar la demanda de participación de los capitalinos. Dicha situación llevó al gobierno de López Portillo a proponer la ampliación e institución de los Órganos de Colaboración Vecinal y Ciudadana, modificando la Ley Orgánica del DDF en 1978, y publicando en 1979 el primer Reglamento Interno del DDF.

La estructura de la organización vecinal y ciudadana para el DF quedó constituida por: el Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y los Comités de Manzana, formados por los Jefes de Manzana. La instancia de jefes de manzana se creó como una nueva figura electoral, y aunque este proceso fue rápidamente controlado por el PRI, sirvió para revitalizar la actividad de los partidos políticos y de los capitalinos.

La nueva estructura para la participación ciudadana pareció ser más democrática, pero no resultó así, ya que de nueva cuenta la apertura de espacios se dio bajo la lógica de control del gobierno capitalino, puesto que las atribuciones que la Ley Orgánica y el Reglamento Interno del DDF concedieron a dichas instancias se reducía únicamente a opinar, proponer y sugerir, sin que con ello “se comprometiera en forma alguna” a los delegados ni a las autoridades del DDF (art. 27 del Reglamento Interior del DDF).

Tercera conclusión: con el gobierno de José López Portillo se formalizaron algunos mecanismos de participación vecinal y ciudadana para paliar la falta de una representación formal de la ciudadanía en el gobierno capitalino. Pero el funcionamiento de la estructura vecinal ampliada no resolvió el problema de representatividad de los habitantes y de las autoridades del DF y tampoco formuló un carácter democrático de la gobernabilidad, aunque se inicia el cuestionamiento, que cada vez se haría más preciso, respecto a la demanda de los derechos políticos de los capitalinos para participar en las decisiones urbanas y en la elección de las autoridades políticas del Distrito Federal.

Hasta estos momentos, el proceso de democratización para el Distrito Federal no lograba grandes avances debido a algunos factores como: la resistencia

gubernamental para que los habitantes del DF tuvieran una verdadera representación democrática que implicaba reducir el control del gobierno sobre la capital; la concepción limitada de los partidos políticos al medir el avance democrático en función de la apertura de espacios electorales; una sociedad civil que aún no mostraba su capacidad de organización, ni la convicción de ser una fuerza política que pudiera ejercer cambios. Sin embargo, a mediados de la década de los ochenta, precisamente la sociedad civil tendría una destacada participación social y política en la ciudad de México.

La discusión sobre la gobernabilidad en el DF, que se había iniciado en 1977, tomó nuevos bríos en el sexenio de Miguel de la Madrid, principalmente porque en este periodo se dieron cambios importantes, tanto en la conducción política y económica del Estado como en diversos sectores sociales; recomposición de las fuerzas de izquierda y de oposición, y mayor participación ciudadana. Además, el malestar social debido a la severa crisis económica que padecía el país y a la imposición del programa de reajustes, sobre todo para los sectores populares, propuesto por el gobierno de De la Madrid mediante su Proyecto de Modernización y Reforma del Estado, provocó un cuestionamiento profundo del papel del Estado en el cumplimiento de sus funciones y las necesidades básicas de la población, que sumado a la crisis de 1985, perfiló en forma más clara el reclamo de los derechos políticos de los capitalinos en torno a la elección del gobierno para el DF y las autoridades locales.

Uno de los principales sucesos que marcó el sexenio de Miguel de la Madrid, fueron los sismos de 1985 en la ciudad de México, en donde el gobierno federal y particularmente el gobierno capitalino mostraron su incapacidad para resolver los problemas en el Distrito Federal, que a consecuencia del desastre natural, se agudizaron. También se volvió a evidenciar la política unilateral del gobierno en la toma de decisiones y las limitaciones de los órganos de participación vecinal, de ahí que la ciudadanía participativa rebasó los controles gubernamentales y se organizó en forma independiente.

A partir de 1985 se intensifica la lucha de diferentes sectores urbanos en la Ciudad; surgen organizaciones urbano populares como la Coordinadora Única de Damnificados, el Campamentos Unidos y las trece vecindades de Tepito, la Unión Popular de la Colonia Morelos, la Unión Popular Nueva Tenochtitlán,

se fusionan 21 organizaciones pertenecientes a la CONAMUP en el Valle de México y surge la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata, etcétera.

Cuarta conclusión: las organizaciones populares y de damnificados sirvieron como un detonador social a través del cual muchos sectores obtuvieron una visión más amplia de la problemática urbana; la politización del movimiento y la articulación de demandas sectoriales con demandas de democracia representativa, incidieron en una rápida evolución de la participación vecinal hacia la participación política de la ciudadanía. Por lo tanto, el movimiento social que se dio a raíz de los sismos de 1985 representa uno de los momentos políticos más importantes en la historia de la ciudad de México y en la construcción de un proceso democratizador para el Distrito Federal.

Después de los sismos, nuevamente en momentos de crisis, el gobierno ofreció la apertura política y la ampliación de los espacios para la participación ciudadana. En junio de 1986, el Presidente Miguel de la Madrid propuso la Consulta Pública sobre la renovación política electoral y sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, aunque para el DF se precisó que el objetivo era solamente para adecuar la estructura del gobierno capitalino y permitir una mayor participación ciudadana, y no para modificar la situación jurídica y política de esta entidad, o sea que de antemano el gobierno federal trató de limitar los avances del proceso de democratización para el DF.

La discusión sobre la democratización del DF tocó un gran número de problemas de la capital y se dio una enorme lista de propuestas, pero la propuesta que obtuvo mayor consenso entre los partidos de oposición fue la de crear el Estado 32 de la Federación en el territorio del Distrito Federal, el cual se llamaría Estado del Valle de México o Estado de Anáhuac; éste tendría plena autonomía para que sus habitantes pudieran elegir al gobernador, al congreso local y a los presidentes de los municipios. Por supuesto que dicha propuesta no fue aceptada por el gobierno federal y a cambio se ofreció: la creación de una Asamblea de Diputados para el Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana (sin facultades para legislar); fortalecer las organizaciones vecinales de participación social; perfeccionar y profundizar la descentralización y desconcentración de la administración pública del DF; y la organización de un Poder Judicial independiente e inamovible. En cuanto a una mayor participación ciudadana en el gobierno del DF se estableció el derecho de Iniciativa Popular. La

conversión del DF en un Estado más de la Federación seguía siendo una demanda sólo de los partidos de oposición y no un reclamo generalizado, situación que aprovechó el gobierno para dejar a un lado dicha demanda.

Quinta conclusión: el proceso de democratización para el DF, después de la emergencia social de 1985, estuvo dirigido hacia la creación de instancias de participación y representación ciudadana sólo para calmar el reclamo de mayor participación en la conducción del gobierno capitalino, pero sin afectar la estructura jurídica y política del DF. A pesar de ello, surgieron elementos que constituyen el proceso de democratización y que al mismo tiempo fungieron como mecanismos impulsores de dicho proceso. En este sentido se puede observar como la Asamblea de Diputados para el DF, llamada posteriormente Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), propuesta sobre todo para contener la demanda de la creación del Estado 32, fue la primera instancia de representación política de los capitalinos en la estructura del gobierno del DF. Y aunque ésta nació limitada y dotada únicamente con facultades reglamentarias, se convirtió en un órgano de gestoría entre las autoridades y una diversidad de grupos y asociaciones, sirviendo también como un foro de discusión sobre temas relevantes para el DF. Además la ARDF, durante el periodo 1988-1991, al contar con una significativa presencia de los partidos de oposición, se convirtió en un medio importante para impulsar la democratización de la Ciudad. Los intensos debates respecto a otorgar mayores atribuciones a la Asamblea y en cuanto a la necesidad de emprender una verdadera reforma democrática para el DF, aunados a las presiones constantes por parte de diversos movimientos sociales, contribuyeron a acelerar el proceso de reformas mediante las cuales la ARDF se convertiría posteriormente en un Congreso Local, dando paso así a una serie de cambios substanciales que van configurando un camino para la democratización del gobierno del DF.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se iniciaría con una severa crisis de legitimidad y un fuerte cuestionamiento respecto al control del Estado sobre los procesos electorales, ya que éste asumió el poder mediante el proceso electoral federal de 1988, que resultó ser de los más cuestionados e impugnados debido la "caída" del sistema de cómputo de la Secretaría de Gobernación, quien entregó los resultados de la votación en forma tardía e incompletos, y otorgando el mayor porcentaje de votos al partido oficial; situación que provocó la inconformidad de los partidos de oposición, sobre todo de los partidos y sectores que habían formado el Frente Democrático

Nacional (FDN), encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, quienes tenía su mayor fuerza electoral en el DF y creía tener amplias posibilidades de triunfo en esta entidad, por lo que el triunfo PRI en el DF amplió las dudas de que el proceso electoral hubiese sido limpio. De tal manera que al malestar social, producto de una prolongada crisis económica y de los sinsabores que dejó la crisis de 1985, se sumó el malestar político que provocó el proceso electoral de 1988 manipulado por el gobierno.

Por lo tanto, para calmar las presiones políticas y sociales, el Presidente Salinas propuso de inmediato la revisión del Código Federal Electoral, y es aquí donde se puede observar que una vez más en momentos de crisis el gobierno recurre a la apertura política para flexibilizar las formas de control del Estado sobre la sociedad, con la intención de disminuir la presión política y de incorporar nuevamente a los sectores disidentes al juego político-electoral.

La consulta sobre la reforma electoral federal se inició en enero de 1989 y el resultado de este proceso fue la elaboración de un nuevo código electoral que normó el proceso electoral de 1991. Sin embargo, para el Distrito Federal, aunque había una gran presión para realizar la reforma política de esta entidad, el régimen salinista logró contener dicha demanda por más de cuatro años, y no fue sino hasta abril de 1992 cuando el gobierno propuso iniciar el diálogo político para reformar el gobierno de la Ciudad a través de la Mesa de Concertación para la Reforma Política del DF. En forma simultánea algunos miembros de la ARDF, principalmente representantes de partidos de oposición y organismos civiles, convocaron a un Plebiscito Ciudadano que se realizó el 21 de marzo de 1993.

Cabe destacar que el plebiscito ciudadano es un complemento del ejercicio democrático y un derecho político que debe convertirse una acción cotidiana para la participación ciudadana, condición que es inexistente para los habitantes del DF. De ahí la importancia de que por primera vez y sin la iniciativa del gobierno, los habitantes del DF tuvieron la oportunidad de ejercer tal derecho, y aunque la participación en el Plebiscito fue escasa ya que acudieron a votar sólo 331 mil 180 ciudadanos, dadas las limitaciones técnicas, financieras, publicitarias y organizativas que tuvo este proceso, esto no impidió que la consulta sirviera como termómetro político con el que se midió no sólo la opinión de los votantes sobre el régimen del gobierno capitalino, sino también la falta de información de la ciudadanía respecto a

las limitaciones jurídicas y políticas que tiene el DF al ser la sede de los poderes federales. Esto se pudo observar con los resultados de la votación que evidenciaron una posición poco clara de los votantes al considerar que el DF debe contar con un gobierno electo y representativo, pero sin ser una entidad autónoma como los demás estados de la Federación: el 84.8 por ciento de los votantes dieron un sí a la elección de autoridades del DF; un 84.3 por ciento de votos a favor de la creación de un congreso local propio; y el menor porcentaje que fue el 66.9 por ciento de los sufragios se dieron a favor de la conversión del DF en un Estado de la Federación. Por lo tanto, fue claro que la creación del Estado 32 no era una demanda de los capitalinos, y esto sirvió de alguna forma para que el gobierno nuevamente desviara la reforma política del DF, de un cambio en la estructura jurídica y política de la capital hacia mecanismos compensatorios de los verdaderos derechos políticos de los habitantes del DF.

De cualquier forma, la intención reformadora del gobierno salinista tampoco era la de aceptar la creación del Estado 32, por lo que las posiciones vertidas en la Mesa de Concertación, del Plebiscito Ciudadano y las opiniones de algunos estudiosos de los problemas del DF, fueron tomadas en cuenta (según el gobierno) y sirvieron como elementos de consenso para sustentar la propuesta oficial de la Reforma Político-electoral del DF de 1993. Dicha reforma propuso: la elección (por parte del Presidente de la República) del Jefe de Gobierno de la Ciudad, de entre cualquiera de los candidatos del partido que hubiese obtenido la mayoría en los procesos electorales del DF; la ampliación de las facultades de la ARDF, que en adelante sería una Asamblea Legislativa con delimitación de funciones respecto del poder Legislativo Federal; que el Congreso de la Unión expediría un Estatuto de Gobierno para el DF; la creación de un Consejo de Ciudadanos, elegidos por voto directo en cada demarcación, y que los delegados territoriales serían ratificados por la Asamblea.

Sexta conclusión: la crisis de legitimidad que se dio a raíz del proceso electoral federal de 1988, de la misma forma que la crisis de 1985, constituye un segundo momento político importante en la lucha por los derechos políticos de los capitalinos, aunque en este caso la turbulencia política se dio en el ámbito electoral y fue protagonizada por los partidos políticos de oposición, criticando fuertemente el control del Estado sobre los procesos electorales y el sustento antidemocrático del gobierno federal y capitalino, hecho que contribuyó a ampliar el interés y la participación ciudadana, tanto

en los procesos electorales como en la democratización del régimen de gobierno del DF.

El proceso de democratización para el DF, después de 1988, fue impulsado principalmente por la fuerza política partidista, dando como resultado la ampliación de las facultades de la ARDF y la apertura de espacios electorales (elección de la jefatura de gobierno y del consejo de ciudadanos), constituyéndose éstos como elementos novedosos para la participación y representación política de los habitantes del DF, pero limitados al ámbito electoral. La apertura de estos espacios se dio bajo una condición pseudo-democrática o una aplicación sui-generis de la democracia representativa, ya que, por ejemplo, la propuesta para la elección indirecta del Jefe de Gobierno de la Ciudad otorgaba en realidad la decisión al presidente, y la elección directa de los consejeros ciudadanos en 1995 fue limitada por la prohibición para que los partidos políticos postularan candidatos, dejando ver que tales instancias no tenían un sustento verdaderamente democrático, ni la intención de reducir el control del ejecutivo sobre el DF, puesto que las funciones ejecutivas del gobierno capitalino seguían dependiendo del gobierno federal. Por lo tanto, la Reforma Político-electoral de 1993 para el DF se dio para silenciar las voces disidentes y resarcir la legitimidad del régimen presidencialista.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, promotor del llamado proyecto neo-liberal, inició en verdad una de las etapas más padecidas por el pueblo mexicano. desde haber sustentado su gobierno sobre una insoldable fractura de la legitimidad del Estado, hasta haber dejado en un profundo hundimiento el bienestar social de la mayoría de la población, que a la fecha no ha podido salir a flote. El régimen salinista hasta noviembre de 1994 se empeñó en lograr la aplicación del proyecto neo-liberal, instrumentando mecanismos como: la venta de empresas, que provocó el cierre de fuentes de trabajo; la reducción del gasto social, limitando los servicios de salud, educación, recreación y cultura para la población; alentó la apertura comercial mediante una planta productiva incapaz de competir a nivel internacional, que al final benefició más a los productores extranjeros que nacionales; devaluó el salario hasta los límites de la miseria, etcétera. Entonces, la Reforma Electoral Federal y la Reforma Política para el DF fueron "concedidas" en forma compensatoria ante la imposibilidad del régimen para ofrecer otro tipo de beneficios a la población.

Para el Distrito Federal, el gobierno salinista dirigió una atención especial a la población de bajos ingresos, por medio de estrategias de bienestar social (con el Pronasol), pero dichas acciones estuvieron más bien encaminadas a fortalecer la imagen presidencial y a crear consenso social para la toma de decisiones del régimen, por lo que la falta de soluciones verdaderas para resolver problemas que caracterizan al DF (abastecimiento de agua, transporte, contaminación, seguridad pública) y la incapacidad para resolver problemas de ingobernabilidad en asuntos políticos, fueron elementos que incrementaron la inconformidad de la ciudadanía que en la segunda mitad de la década de los noventa se manifestaría en forma más abierta para exigir la democratización del gobierno capitalino y la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones, hasta llegar al planteamiento de una nueva estructura de gobierno para la ciudad de México.

Al panorama político y económico que dejaba el gobierno del Carlos Salinas en 1994, se sumaron nuevos factores de crisis que serían el preámbulo para la elección presidencial de 1994. Las turbulencias políticas, características del inicio de periodos sexenales de gobierno, no se dieron en un sólo ámbito como en ocasiones anteriores, aquí se conjuntó una diversidad de conflictos y problemas, algunos ya antiguos, que evidenciaron el anquilosamiento del régimen de gobierno y del partido oficial (PRI).

Dentro de los problemas más destacados del fin del sexenio salinista se pueden mencionar: los asesinatos de Luis Donald Coloso y Francisco Ruiz Massieu, mostrando el deterioro estructural del partido oficial y los conflictos de poder entre diferentes fracciones al interior del mismo; la crisis económica que había producido rezago social, migración, sectores marginados, pobreza extrema, etc.; la corrupción e incremento del narcotráfico y la inserción de éste en las altas esferas del poder; la falta de equidad en la competencia electoral y el control de los procesos electorales por parte del Estado, y un factor particularmente importante, que vino a romper con el supuesto consenso social mediante el cual se impuso el proyecto neo-liberal que prometía grandes beneficios para México, fue la insurrección indígena en Chiapas al iniciar 1994, mostrando que tales beneficios no incluían a todos.

Pero, a pesar del panorama conflictivo que enmarcó al proceso electoral federal de 1994, y tal vez por ello, el partido oficial ganó la presidencia de la República; sin embargo, el triunfo del PRI se vio empañado cuando unos días después de su toma de posesión, el Presidente Ernesto Zedillo tuvo que

anunciar la aguda crisis económica que padecía el país (para la población empobrecida no fue ninguna sorpresa), por lo que, otra vez en momentos de crisis, pero este caso en varios niveles, el Estado recurre a la apertura política proponiendo reformas electorales. Por lo tanto, el 27 de enero de 1995, el Presidente convocó a todos los partidos a firmar un pacto para la “reforma política definitiva”, iniciándose así un largo proceso de negociaciones que finalizarían en agosto de 1996, resultando de ello una de las reformas más importantes para el sistema electoral nacional, que fue el retiro de la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), otorgando la autonomía de los órganos electorales.

En cuanto a la reforma política para el DF, ésta se dio en el marco de las negociaciones interpartidarias para la reforma electoral federal, y fue aprobada entre julio y agosto de 1996.

La Reforma Política de 1996 para el DF estableció: 1) la elección por voto directo de la ciudadanía del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; 2) que los representantes ante la Asamblea ahora se denominarían diputados de la Asamblea Legislativa y se ampliaron sus facultades; 3) que a partir del año 2000 se elegirán por voto directo a los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del DF (actualmente denominadas delegaciones políticas); 4) se suprime la figura de consejeros ciudadanos del DF.

Séptima conclusión: la Reforma Política de 1996 para el DF ha sido una de las reformas más importantes en la historia de esta entidad, debido a que las modificaciones al artículo 122 de la Constitución y al Estatuto de Gobierno del DF implican cambios substanciales en la organización del gobierno del Distrito Federal, que hasta 1996 estaba a cargo de los Poderes de la Unión, ejercidos a través de la Asamblea de Representantes, el jefe del DF y el Tribunal Superior de Justicia. Ahora, el gobierno estará a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con carácter local.

Sin embargo, es importante destacar que aunque esta reforma ha tenido un gran avance en cuanto al reconocimiento de algunos derechos políticos de los habitantes del DF, como es la posibilidad de elegir por voto directo al Jefe de Gobierno del DF, dicha condición no puede ser concebida como la instauración de la democracia en el DF, ya que esta entidad y su régimen de gobierno siguen dependiendo del Poder Ejecutivo, puesto que las funciones

legislativas del DF se encuentran divididas entre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del DF, que sólo podrá legislar en las materias que la Constitución le ha conferido. Además, dicha reforma sigue previendo el control federal sobre el gobierno capitalino ya que, por ejemplo, la Cámara de Senadores podrá defenestrar al Jefe de Gobierno (electo por la ciudadanía) por causas que alteren la relación con los Poderes de la Unión o el orden público en el DF.

Por lo tanto, la actual situación jurídica y política del DF sigue manteniendo una condición "especial" que lo diferencia de los demás Estados, y con ello la condición para el ejercicio de la democracia por parte de los capitalinos tiene también una condición "especial" y limitada. En este sentido, recorro a una reflexión que hace la profesora Paulina Fernández, al señalar que: "Como consecuencia de las últimas reformas legales de 1996 el Distrito Federal es sinónimo de Ciudad de México pero no es reconocido como estado de la federación; será gobernado por el Jefe de Gobierno que resulte de una elección directa pero éste no tendrá carácter de gobernador; contará con una Asamblea Legislativa mas no tendrá diputados con facultades plenas de legisladores; las delegaciones políticas se transformarán en demarcaciones territoriales pero no serán municipios libres y los titulares de los órganos político-administrativos que las presidan tampoco tendrán carácter de presidentes municipales..."³¹⁸

Octava conclusión: El proceso de democratización para el Distrito Federal, en función de la apertura de espacios de participación social y en cuanto al reconocimiento de algunos de los derechos políticos de los capitalinos que se dieron con la reforma de 1996, ha sido un proceso lento y muy complejo, mediante el cual a lo largo de muchos años se han tratado de implementar diversos mecanismos e instancias para dar cause a la participación de los ciudadanos. El origen de éstos se dio con la creación de las juntas de vecinos para integrar el Consejo Consultivo de la Ciudad en 1970, la formalización de mecanismos para la participación ciudadana con los comités de manzana y asociaciones de residentes en 1978, la introducción de elementos de participación directa, como la elección de los presidentes de algunos órganos vecinales en 1980 y de los consejos de ciudadanos en 1995, y con la

³¹⁸ Paulina Fernández Chistlieb; "El Distrito Federal: reto a las estructuras de control", en Libro 2. Escenarios de la democratización. Cuarta parte: La disputa regional por la democracia, documento del Diplomado: El debate nacional, sep. de 1996 - feb. de 1998. doc. sin publicar. p. 14

Asamblea de Representantes, que desde su creación fue objeto de diversas reformas, hasta convertirse en un Congreso Local.

Y aunque ahora los habitantes del DF cuenten con algunos derechos políticos, como es la elección popular del Jefe de Gobierno, aún no se puede hablar de una "reforma definitiva", debido a que han quedado pendientes algunas formas de participación directa que permitan recoger demandas y aspiraciones de la sociedad civil, como es por ejemplo: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, e incluso la participación de candidaturas independientes. A pesar de ello, el proceso de democratización para el DF se perfila hacia el establecimiento de una verdadera democracia en la capital, pero este proceso está supeditado a una democratización del Estado Mexicano, por lo que los habitantes del DF por el momento sólo podrán aspirar a una conquista paulatina de libertades políticas y derechos democráticos.

Novena conclusión: El proceso de democratización para el Distrito Federal, a pesar de lo retardado que ha sido éste, en los últimos dos sexenios se ha acelerado, y esto se ha debido al impulso de tres fuerzas que a mi parecer han sido las principales.

La primera se refiere a los partidos políticos de oposición, que han crecido como fuerza política y han ido ganando terreno al partido oficial, sobre todo en la capital, situación que los ha convertido en promotores de la democratización de esta entidad. Aunque en un aspecto menos benéfico se puede ver que estos actores también han conducido el proceso de democratización en mayor grado hacia reformas electorales, dejando de lado las expectativas de los ciudadanos en su búsqueda de mejores niveles de bienestar y seguridad, al dar mayor peso a los procesos electorales con lo que se ha limitado el desarrollo de otras formas populares de participación de la sociedad civil. A pesar de estas limitantes, la sociedad civil se ha organizado en forma independiente y se ha incrementado la participación ciudadana, sobre todo en la década de los noventa, siendo ésta la segunda fuerza que ha influido para acelerar el proceso de democratización en el DF. La capacidad de organización -en su mayoría ONG's.- ha tenido avances significativos en relación a sus primeras manifestaciones surgidas desde abajo reclamando participación y representación, y posteriormente, como fuerza política opositora, ha tenido que ser incluida en las agendas de discusión del gobierno y de los partidos políticos debido a que estas nuevas organizaciones de la sociedad civil han tenido una destacada participación, por ejemplo, en tareas

de vigilancia y observación de los procesos electorales, en diversas manifestaciones efectuadas contra el gobierno para reclamar una solución en el caso de Chiapas, y recientemente en la elección del Jefe de Gobierno del DF, con lo que quedó demostrando que la participación ciudadana al constituirse como una fuerza política fue capaz de fracturar la hegemonía del PRI en la capital.

Una tercera fuerza que ha impulsado el proceso democratizador puede ser asignada a las acciones del gobierno que, aunque con intereses muy diferentes a las dos fuerzas anteriores, ha aceptado las reformas constitucionales para modificar la estructura del gobierno capitalino en función de la apertura de espacios de participación política de los partidos y la ciudadanía, pero esta actitud lejos de ser voluntaria por parte del gobierno se ha dado a razón de la presión que están ejerciendo los países más industrializados, conductores del liberalismo económico, para que existan sistemas abiertos con democracias descentralizadas que motiven la participación ciudadana, argumentando que el bienestar social y económico sólo será posible si se impulsan reformas desde lo político para garantizar un desarrollo social equilibrado.

Décima conclusión: el proceso de democratización para el Distrito Federal, hasta las reformas de 1996, ha propiciado la apertura de espacios para la participación político-electoral de la ciudadanía, pero los múltiples problemas sociales y urbanos que tiene la ciudad de México requieren para su solución de una reforma más amplia, que abarque aspectos como: la participación democrática de los habitantes en la política de descentralización y modernización de la capital, tomando en cuenta no sólo los intereses nacionales y del capital privado sino también los intereses de la mayoría de los capitalinos; la participación ciudadana real y con carácter decisivo a través de organizaciones sociales (legítimas) en la planeación y gestión urbana; hacer cotidiana la utilización de mecanismos de democracia directa (plebiscito, referéndum, etc.) para formar una cultura política de participación ciudadana; crear un el estatuto de gobierno que sustente la democratización de las estructuras y el funcionamiento de los aparatos ejecutivo, legislativo y judicial del DF.

El panorama que ahora se presenta para la capital, con la elección popular de Cuauhtémoc Cárdenas como Jefe de Gobierno de la Ciudad y el triunfo electoral del PRD en el DF, ha abierto expectativas en dos sentidos: la primera se da por parte de la ciudadanía, que espera la solución de múltiples

problemas que padece el DF (corrupción, inseguridad, mala administración, servicios deficientes, desempleo, contaminación, etc.), situación que se prevé difícil de resolver en tan sólo tres años de gobierno y además con las limitaciones jurídicas y fiscales, tanto por la deuda pública del DF, como por la propia estructura hacendaria que subordinan las decisiones del Jefe de Gobierno capitalino al Poder Ejecutivo, haciendo más compleja la gobernabilidad de la Ciudad y poniendo a prueba al gobierno perredista, en condiciones verdaderamente limitadas. Tal situación representa un reto para que el PRD se pueda consolidar como una alternativa política capaz de ganar en las elecciones presidenciales del año 2000; la segunda expectativa se da a partir de que el gobierno federal "reconoce" el triunfo del PRD en la capital, por lo tanto, al establecerse un gobierno de oposición en el DF (visto como la alternancia en el poder) se estima que en México se está dando una transición hacia la democracia, o sea una transición política del régimen de gobierno presidencialista, sustentado en un sistema de partidos hegemónico, hacia un régimen democrático con un partido dominante. Sin embargo, la situación política que actualmente se observa, aunque es más plural y muestra algunos signos de apertura democrática, no parece indicar del todo que la transición democrática sea un hecho.

Las transformaciones que ha tenido el régimen político mexicano, de los años setenta a la fecha, han marcado las bases para que las condiciones políticas del país den un giro muy importante en donde los ámbitos de la vida nacional se han visto enriquecidos y a la vez se están generando nuevas formas de convivencia social y política. Y aunque el PRI ha sufrido algunas fracturas por los triunfos electorales de los partidos de oposición en varias entidades del país, aún ejerce un fuerte control a nivel nacional. Además, en ningún momento la élite gobernante ha visto descender su control sobre los aparatos de Estado y de la economía, ni su influencia y control de los medios de comunicación y de formación de la opinión pública, ventajas con las cuales el presidencialismo se ha fortalecido en términos de liderazgo y legitimidad.

La transición a la democracia en México es un proceso que requiere de nuevas reglas, estructuras y procedimientos, es decir, que exista una concepción de democracia entendida como un proceso en donde las tendencias políticas, los acuerdos y los actores participen en un sentido transformador, dando paso a un cambio gradual pero irreversible del régimen político. Entonces, la transición a la democracia será posible cuando exista un compromiso real por parte de la clase política para erradicar prácticas que

responden a una lógica de funcionamiento pre-moderna (corporativismo, clientelismo, predominio del poder ejecutivo, etc.) y en consecuencia pre-democrática (reformas limitadas y dosificadas), además de una madurez política y social de los diversos sectores que conforman la sociedad mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Mora, Manuel; El bonapartismo mexicano, 1a. ed., Ed. Juan Pablos, 2 tomos, vol. I, capítulos 1, 2 y 3, vol. II, capítulo 1, México, 1982.
- AGUIRRE Vizzuet, Javier; DF: Organización Jurídica y Política, Ed. Porrúa, México, 1989.
- ÁLVAREZ Enríquez, Lucía; "El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal", en Lucía Álvarez (coord.), Participación y democracia en la Ciudad de México, 1a. ed., México, Ed. La Jornada-CIICH, UNAM, 1997.
- ARBÓS, Javier y Giner Salvador; La Gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Ed. Siglo XXI, España 1993.
- ARREDONDO Ramírez, Estela; "El presidencialismo ante el dilema de estabilidad o democracia", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.); México estabilidad y lucha por la democracia 1900-1982, Ed. El Caballito-CIDE, México, 1988.
- BASAÑEZ, Miguel; El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México, Ed. Siglo XXI, México, 1991.
- BASAVE Fernández, Agustín; Teoría de la Democracia, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- BARSA, Editores; Enciclopedia Barsa, "Democracia (origen)", Ed. Barsa, tomo V, México, 1985.
- BECERRA, Ricardo, Salazar Pedro, Woldenberg José; La Reforma Electoral de 1996, 1a. ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1976.
- BOBBIO, Norberto; El Futuro de la Democracia, Ed. Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., Colección de Política y Derecho, México, 1996.
- BOBBIO, Norberto; Liberalismo y Democracia, Ed. Fondo de Cultura Económica, 4a. reimpression, México, 1996.
- BOBBIO, Norberto y N. Matteucci; Diccionario de Política, vol. I, pp. 493-305, Ed. Siglo XXI, México, 1982.
- CABRERA Acevedo, Gustavo; "El desarrollo de México después de la revolución", en Mario Carrillo Huerta y Cardoso Reyes (comp.), El desarrollo demográfico en el periodo postrevolucionario, Ed. COLMEX-Colegio de Puebla, 1985.
- CASA Y CIUDAD, A.C.; La Ciudad: de monumento históricos a laberinto social, Antología, Ed. Casa y Ciudad, México, 1986.
- CASTELAZO, José R.; Cd. de México: Reforma Posible; escenarios en el porvenir, Ed., INAP, México, 1992.
- CASTELLS, Manuel; Crisis Urbana y Cambio Social, cap. I, 3a. ed., México, Ed., Siglo XXI, México, 1985.
- CONCHA Malo, Miguel; "Las violaciones a los derechos humanos individuales en México (periodo: 1971-1986)", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.) Primer informe sobre la democracia: México 1988, 1a. ed., México, Ed. Siglo XXI, México, 1988.
- CORDOBA, Arnaldo; La Nación y la Constitución: La lucha por la democracia en México, Ed., Claves Latinoamericanas, 1989.

- CORONA Martínez, Rocío; "Reforma política y representación ciudadana en el DF", en René Coulomb y Emilio Duhau; Dinámica Urbana y Procesos Sociopolíticos, UAM Azcp.- CENVI A.C., México, 1993.
- CRUZ Rodríguez, Ma. Soledad; Crecimiento Urbano y Procesos Sociales en el D.F. (1920- 28), UAM- Azcapotzalco, México, 1994.
- CUELLAR Vázquez, Angélica; La noche es de ustedes, el amanecer es nuestro, FCP y Soc., UNAM, México, 1993.
- DÍAZ Díaz, Daniel; Ciudad de México, Ed. Manuel Perló C. y Fundación Mexicana para el Cambio XXI, México, 1994.
- DAHL, Robert A.; La democracia y sus críticos, cap. I, Ed. Paidós, Colección Estado y Sociedad, México, 1992.
- DUHAU, Emilio; "La política social y el PRONASOL", en René Coulomb, Emilio Duhau (coords.), Dinámica urbana y procesos socio-políticos, UAM-Azcp. Cenvi A.C., México, 1993.
- DUHAU, Emilio; "Gobierno y gestión de la Ciudad de México: los dilemas de la transición", en Augusto Bolívar E., René Coulomb y Carmen Muñoz B. (coords.); Gestión Metropolitana y Política, Programa Reencuentro de 2 Ciudades, UAM Azcp., México, 1994.
- EJEA, Guillermo; La Democratización en el DF; en los momentos de cambio, Cuadernos de Investigación, UAM Azcapotzalco, México, 1991.
- FARFÁN, Guillermo; "Gasto público y bienestar social en México", en Germán Pérez y León Samuel, (coords.); 17 Ángulos de un Sexenio, 1a. ed. México, Ed. Plaza y Valdés-UNAM, México, 1987.
- FERNÁNDEZ Christlieb, Paulina; "Partidos políticos y sociedad civil ante la inexistente transición a la democracia en el México de hoy", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.); Transición a la democracia, diferentes perspectivas, 1a. ed., México, Ed. Jornada-UNAM, 1996.
- FLORES Rentería, Joel; El Gobierno Representativo: orígenes y principios políticos en el pensamiento de la revolución francesa, UAM, México, 1996.
- FRIEDRICH, Carl J.; La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida, Madrid, Tecnos., 2a , Ed. , 1966.
- GAMBOA de Buen, Jorge; Ciudad de México, una visión, 1a. ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- GAMIZ Vargas, Sara Luz; El Consejo Tribal, el Ayuntamiento o Cabildo y el Consejo Consultivo, Investigación del Colegio de México, Ed. Colmex, México, 1992.
- GARAVITO Elías, Rosa Albina.; "Crisis de fin de régimen y transición a la democracia en México", en Octavio Rpdríguez Araujo, Transición a la democracia: diferentes perspectivas, 1a. ed., México, Ed. Jornada-CIICH, UNAM, 1996.
- GARZA Falla, Carlos (comp.); Las elecciones del 18 de agosto de 1991. El III Informe de Gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari, Ed. Universidad Iberoamericana, México, 1992.
- GÓMEZ Tagle, Silvia; "La reforma política en México y el problema de la representación política de las clases sociales", en Jorge Alonso(coord.), El Estado Mexicano, Ed. Nueva Imagen-CIESA, México, 1982.

- GÓMEZ Tagle, Silvia; "Los partidos, las elecciones y la crisis", en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa, (coords.); Primer informe sobre la democracia: México 1988, 1a. ed. México, Ed. Siglo XXI, 1988.
- GÓMEZ Tagle, Silvia; La frágil Democracia Mexicana; Democracia y Elecciones: notas para una discusión permanente, Ed. García y Valdés, México, 1993.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo; El Estado y los partidos políticos en México, 2a. ed., México, Ed. ERA, 1985.
- GONZÁLEZ Casanova Pablo; "Las alternativas de la democracia", en González Casanova Pablo y Enrique Forescano (coords.), México, hoy, 4a. edición, Ed. Siglo XXI, México, 1980.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo y Ramírez Saiz, Juan M.; D.F. Gobierno y Sociedad civil, Ed. Caballito, México, 1987.
- GONZÁLEZ Graf, Jaime; "la Crisis del sistema", en Jaime González Graf (comp.), Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político, Ed. IMEP-Diana, México, 1989.
- HERMET, Guy; En las fronteras de la democracia, Ed., Fondo de Cultura Económica, Colección de Política y Derecho, cap. I-II, México, 1989.
- HIRA de Gortari, Rabiela y Hernández, Regina (comp.); Memorias y encuentros: La Ciudad de México y el DF (1824-1828), vol. I, DDF, Instituto de Investigaciones, Dr José Ma. Luis Mora, México, 1988.
- IRACHETA Cenecorta, Alfonso y Villar Calvo A.; Política y Movimientos Sociales en la Cd. de México, Ed., Plaza y Valdés, México, 1980.
- KRAUZE, Enrique; Por una democracia sin adjetivos, Ed. Joaquín Mortiz-Planeta, México, 1986.
- LÓPEZ Moreno Javier; ¿Qué es la reforma política?, UNAM, Biblioteca del Estudiante Universitario, México, 1980.
- LUNA Pichardo, Marco A. y Gómez Olvera Rolando; "Límites al crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México", en CONAPO, La Zona Metropolitana de la Ciudad de México: situación actual y perspectivas demográficas y urbanas, CONAPO, México, 1992.
- MARTÍNEZ Assad, Carlos; ¿Cuál destino para el DF?, 1a. ed., México, Ed. Océano, México, 1996.
- MEDINA Peña, Luis; Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994, 1a. Reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- MERQUIOR, Guilherme; Liberalismo viejo y Liberalismo nuevo, Colección de Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- MIRÓN Lince, Rosa Ma. (coord.); Evolución del Estado Mexicano, tomo 2 "Consolidación 1940-1983", 1a. ed. México, Ed. El Caballito, 1986.
- MIRON Lince, Rosa Ma. y Pérez Germán; López Portillo; auge y crisis de un sexenio, 1a. ed., México, Ed. Plaza y Valdés, 1988.
- MOCTEZUMA Barragán, Pedro; "Democracia y participación social en la Ciudad de México", en Augusto Bolívar E., René Coulomb, Carmen Muñoz B. (Coords.), Gestión Metropolitana y Política, Programa Reencuentro 2 Ciudades, UAM-Azcap., México, 1994.

- MOLINAR Horcasitas, Juan; "Un código para un proceso", en Jaime González Graf (comp.), Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político, Ed. IMEP-Diana, México, 1989.
- MORENO Toscano, Alejandra; "La "crisis" en la ciudad", en Pablo González Casanova y Enrique Florescano (coords.); México, hoy, 4a. edición, Ed. Siglo XXI, México, 1980.
- NAVARRO, Bernardo y Moctezuma, Pedro; La Urbanización Popular en la Ciudad de México, Ed. Nuestro Tiempo-Instituto de Investigaciones Económicas, México, 1989.
- PATÍÑO Camarena, Javier; Análisis de la reforma política, 1a. ed., UNAM, México, 1980.
- PERALTA Burelo, Francisco; Estudios jurídicos en torno a las elecciones de 1988, 1a. ed., México, Ed. Porrúa, 1988.
- PÉREZ Barbosa, Raúl; El grupo compacto, 1a. ed., México, Ed. Planeta, 1994.
- PESCHARD, Jacqueline; "Partidos, participación y conflicto", en David Torres (coord.), Política y Partidos en las elecciones federales de 1985, colec. Procesos Electorales, FCP y Soc., UNAM, México, 1987.
- PESCHARD, Jacqueline; "Los organismos electorales en los comicios federales de 1991", en Arturo Sánchez Gutiérrez, Las elecciones de Salinas: un balance crítico a 1991, 2a. ed. México, Ed. Plaza y Valdés, 1993.
- PESCHARD; Jacqueline; "La reforma política del Distrito Federal después de 1994", en Lucía Álvarez (coord.), Participación y democracia en la Ciudad de México, 1a. ed., México, Ed. La Jornada-CIICH, UNAM, 1997.
- PRADILLA Cobos, Emilio; "Las dos caras de la concentración urbana: acumulación de capital y crisis social", en Augusto Bolívar, E., René Coulomb y Carmen Muñoz (coords.); Metrópolis Globalidad y Modernización, Programa Reencuentro de 2 Ciudades, UAM Azcp. México, 1993.
- PRUD'HOMME, Jean Francois; "Elecciones, partidos y democracia", en Victor M. Durand Ponte (coord.), La construcción de la democracia en México, Ed. Siglo XXI, México, 1994.
- QUIRÓZ Pérez, Miguel y Gutiérrez Herrera Lucino; De Carranza a Salinas: otras razones en el ejercicio del poder en México, 1a. ed., México, Ed. UAM-Azcp., México, 1992.
- RAMÍREZ Hernández, Guillermo (comp.); Lecturas sobre la Reforma Política de la Cd. de México, Fundación D.F. Cambio XXI, México, 1993.
- RAMÍREZ, Ramón; El movimiento estudiantil de México, tomo 2, 1a. ed., México, Ed. ERA, 1969.
- RAMÍREZ Saiz, J. Manuel; El movimiento urbano popular en México, 1a. ed. México, Ed. Siglo XXI, 1986.
- RAMÍREZ Saiz, J. Manuel; "El movimiento urbano popular (MUP) en la administración de M: de la Madrid", en Germán Pérez y León Samuel, 17 Ángulos de un sexenio, 1a. ed., México. Ed. Plaza y Valdés-FCP y Soc., UNAM, 1987.
- RAMÍREZ Saiz, J. Manuel; Actores Sociales y Proyecto de Ciudad, Ed. Plaza y Valdés, primera edición, México, 1989.

- ROBLES, Jorge y Gallardo, Francisco; La Reforma Política del Distrito Federal, De. Coparmex-IPE, México, 1993.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio; La Reforma Política y los Partidos en México, 4a. ed., México, Ed. Siglo XXI, 1981.
- RODRÍGUEZ Lizárraga, Ma. del Pilar y Santa Ma. Méndez, Benjamín; Cuadernos de la Reforma Política de la Cd. de México: El gobierno de la Ciudad de México 1524-1992, México, D.D.F., Ed. Offset Rebosán, México, 1992.
- SALCEDO Aquino, Roberto; La Reforma Política de la Ciudad de México, Ed. Cambio XXI, México, 1993.
- SÁNCHEZ Carrillo, Martha Rosa (coord.); Las elecciones federales de 1988 en México, Colección Procesos Electorales, Núm. 4, FCPS-UNAM, México, 1988.
- SÁNCHEZ Gutiérrez, Arturo; "Las nuevas condiciones de la competitividad", en Arturo Sánchez Gutiérrez (comp.), Las elecciones de Salinas: un balance crítico a 1991, 2a. ed., México, Ed. Plaza y Valdés, 1993.
- SÁNCHEZ Mejorada, Cristina; "Debate en torno a la participación ciudadana", en René Coulomb, Emilio Duhau (coords.), Dinámica urbana y procesos socio-políticos, UAM-Azcp. Cenvi A.C., México, 1993.
- SÁNCHEZ Mejorada, Cristina; "Emergencia y participación de la Sociedad Civil en la ciudad de México", en René Coulomb, Emilio Duhau (coords.), Dinámica urbana y procesos socio-políticos, UAM-Azcp.Cenvi A.C., México, 1993.
- SAYEG Helú, Jorge; La creación del D.F., Ed. DDF, Tribunal Superior de Justicia, México, 1991.
- SINGER Sochet, Martha; "Partidos políticos, estabilidad y democracia", en Octavio Rodríguez Araujo (coord.), México, estabilidad y lucha por la democracia 1900-1982, Ed. El Caballito-CIDE, México, 1988.
- SOLÍS Acero, Felipe y Gutiérrez Salazar, Sergio; Gobierno y Administración del D.F. en México, I.N.A.P., México, 1985.
- TENA Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México 1808-1991, 16a. ed., México, Ed. Porrúa, 1992.
- UNIVERSIDAD Iberoamericana; La Transición Interrumpida: México 1968-1988, antología, Ed., UIA-Nva. Imagen, México, 1994.
- WOLDENBERG, José; "La reforma electoral de 1986", en Germán Pérez y Samuel León, 17 Ángulos de un sexenio, 1a. ed. México, Ed. Plaza y Valdés, 1987.
- WOLDENBERG, José; "La reforma política del Distrito Federal en 1993", en Lucía Álvarez (coord.), Participación y democracia en la Ciudad de México, 1a. ed., México, Ed., La Jornada-CIICH, UNAM, 1997.
- ZERMEÑO, Sergio; México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68, De.Siglo XXI, México 1978.
- ZICCARDI, Alicia; "Problemas Urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis". en González Casanova, Pablo (coord.); México ante la crisis, Ed. Siglo XXI, México, 1986.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- AGUILAR Mora, Manuel; "México ante una nueva encrucijada de su historia". Revista La Cuarta Internacional (PRT), núm. 8-9, pp. 4-14, marzo-junio de 1978, México.
- ALMADA Bay, Ignacio; "En la tierra natal de Calles: ¿Juntos pero fritos?", Revista Nexos, pp. XVII, XVIII, agosto de 1997, México.
- ALVIN y Heidi Toffer; "La democracia portátil", Revista Nexos, núm. 186, junio de 1993, pp. 37-46, México.
- ARCE Guevara, Oscar; "Aprobó la ARDF la Ley de Participación Ciudadana", El Nacional, p.12, 10 de julio de 1995, México.
- BALLINAS, Victor y Urrutia, Alonso; "Hacia la democratización del DF", La Jornada, Perfil de La Jornada, 4 de junio de 1992, México.
- BASÁÑEZ, Miguel; "El Plebiscito Ciudadano", Este País, núm. 24, pp.20-22, marzo de 1993, México.
- BECERRA Ricardo y Pedro Salazar; "IFE: Una institución del Estado democrático", Revista Nexos, pp. XI-XIII, agosto de 1997, México.
- BARRÓN, Luis; "La transformación de la Política Social", Revista Nexos, núm. 202, pp.66- 68, octubre de 1994, México.
- CADENA Roa, Jorge; "Democratización del DF", Teoría e Historia Urbana, Rev. Ciudades, núm. 14, año 4, abril-junio de 1992, México.
- CANSINO, Cesar; "La transición política en México: Dinámica y perspectivas", Estudios Políticos, Tercera Época, FCP y Soc., UNAM, núm. 8, pp.7-41, octubre-diciembre de 1991, México.
- CENTRO Cáster de la Universidad de Emory; "La reforma electoral en México", Folios de Este País, núm. 34, pp. 34/V enero de 1994, México.
- CENTRO de Información y Estudios Nacionales (CIEN); "Los efectos socioeconómicos de los sismos y las perspectivas de reconstrucción", Estudios del CIEN, núm. 6, año VI, septiembre de 1985, México, 23 pág.
- CONSULTORES en Investigación y Comunicación; "Cuauhtémoc Cárdenas: Decisión de voto y expectativas", Revista Nexos, pp. XXXIX-XLIX, agosto de 1997, México.
- DELGADO, Javier; "De los anillos a la segregación. La Ciudad de México 1950-1987", Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 5 (2), núm.14, mayo-agosto de 1990, Méx..
- EL DÍA; "Ley de Participación Ciudadana en el DF" (1a. Parte). Testimonios y documentos de El Día, pág. 15, 22 de junio de 1995, México.
- EL FINANCIERO; "Gobierno de la Ciudad, alianzas y estrategias", Informe especial de El Financiero, 11 de septiembre de 1993, México.
- EL NACIONAL; "Reforma del D.F. Ese oscuro objeto de deseo", Suplemento político de El Nacional, 5 de julio de 1993, México.
- ESPINASA, José María; "Por un gobierno democrático en el DF". entrevista con Arnoldo Martínez Verdugo, La Jornada semanal, nueva época, núm. 197, pp. 31-35, 21 de marzo de 1993, México.
- ESTE PAÍS; "Reforma Política vs. Plebiscito" (debate). Este País, núm., pp. 1-19, marzo de 1993, México.
- ESTRATEGIA; "A mitad del sexenio: tres años de crisis política de ajuste". Revista Estrategia, núm. 67, pp.14-26, enero-febrero de 1986, México.

- FERNANDEZ, Nuria; "Reforma Política. Democracia Formal de Reyes Heróles", Cuadernos Políticos, Ed., ERA, No. 16, México, 1983.
- FERNÁNDEZ, Paulina; "Participación ciudadana", La Jornada, p. 9, 23 de mayo de 1997, México.
- FERNÁNDEZ, Paulina; "De la libertad ciudadana al control gubernamental. Historia legal de los candidatos comunes y las coaliciones electorales (1946-1990)", Estudios Políticos, Tercera Época, FCP y Soc., núm. 8, pp. 89-131, octubre-diciembre de 1991, México.
- GULLÉN López, Tonatiuh; "Hacia nuevas relaciones intergubernamentales", Revista Nexos, núm. 204, pp. 14-23, diciembre de 1994, México.
- GUTIÉRREZ, Fernando; "El derecho urbano como medio de control del MUP", Estudios Políticos, núm. 4-1, nueva época, vol. 4-5, pp. 85-91, octubre de 1985 -marzo de 1986, México.
- HERNÁNDEZ, Antonio; "Frente Nacional contra la Represión", Revista Espacios, núm. 1, reedición agosto de 1983, pp. 43-52, México.
- HERNÁNDEZ Marín, Rebeca; "Camacho, extremismo; Patrocinio, inmovilismo" Revista Época, núm.18, pp. 10-12, 28 de junio de 1993, México.
- LA JORNADA; "Hacia la democratización del DF", Perfil de La Jornada, 24 de junio de 1993, México.
- LOAEZA, Soledad; "La incertidumbre política mexicana", Revista Nexos, núm. 186, junio de 1993, pp. 47-59, México.
- MACHADO Jacobo, Oscar; "Zedillo acepta revisar su modelo económico", Semanario Mira, núm. 385, pp. 14-16, 10 de septiembre de 1997, México.
- MARTÍNEZ M., José; "La Judicatura, otro tropiezo de Zedillo", Semanario Mira, núm.398, pp. 19-21, 10 de diciembre de 1997, México.
- MEAVE Ávila, Silvia; "Tiempo de reorientar la economía mexicana", Semanario Mira, núm. 398, pp. 11-13, 10 de diciembre de 1997, México.
- MERCADO, Ángel; "Democracia y poder en la ciudad de masas", Estudios Políticos, núm. 4-1, nueva época, vol. 4-5, pp. 51-17, octubre de 1985 -marzo de 1986, México.
- MOCTEZUMA, Pedro; "Semblanza del Movimiento Urbano Popular y la CONAMUP", Testimonios U.A.G., núm. 1, pp. 5-15, abril de 1983, México.
- MORENO Sánchez, Manuel; "La Reforma de la Ciudad de México". Nexos núm.179, año 15, vol. XV, noviembre de 1992, México.
- PESCHARD, Jacqueline; "Las vicisitudes de la reforma capitalina", Cuadernos de Nexos, núm. 57, pp. I-II, marzo de 1993, México.
- PESCHARD, Jacqueline; "El fin del sistema de partido hegemónico", Revista Mexicana de Sociología, núm. 2, pp. 97-117, abril-junio de 1993.
- PESCHARD, Jacqueline; "El anteproyecto de gobierno para el DF", El Nacional, Suplemento político, 28 de julio de 1993, México.
- PUNTO Crítico; "La economía de ficción y el auge ficticio", Revista Punto Crítico, núm. 123, año XI, pp.15-30, marzo de 1982, México.
- REYES Heróles, Federico; "Oportunidad o engaño", Este País, núm. 24, pp. 24-17, marzo de 1993.
- RINCÓN Gallardo, Gilberto; "De la politización de la sociedad a la socialización de la política". Revista Nexos, núm. 24, pp. 75-79, diciembre de 1994, México.

- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio; "Crisis políticas en México", Revista La Batalla (PRT), núm.15, pp. 7-12, junio-julio de 1986, México.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio; "Elecciones en México (1988-1991)", Estudios Políticos, Tercera Época, FCP y Soc., UNAM, núm. 8, pp.109-131, octubre-diciembre de 1991.
- RODRÍGUEZ Araujo, Octavio; "Reforma Política en el Distrito Federal", Revista EstePaís, núm.13, pp. 31-38, 13 de abril de 1992, México.
- RODRÍGUEZ, Esteban David; "Los diputados, ante una nueva República", Semanario Mira, núm. 383, pp. 16-18, 27 de agosto de 1997, México.
- RODRÍGUEZ Pineda, Raúl; "El DF en el camino hacia la democracia", Revista Época, núm. 219, junio de 1995, pp. 12-14, México.
- ROMERO Jacobo, Cesar; "Elección de gobernador : única salida para el D.F.", Revista Época, núm. 100, pp.8-17, 3 de mayo de 1993, México.
- SALAZAR C., Luis; "Los límites del activismo presidencial", Revista Nexos, núm. 204, pp. 7-13, diciembre de 1994, México.
- SALDIVAR, Américo; "Realidad y límites del neoliberalismo mexicano", Revista Memoria, núm. 57, pp. 47-52, agosto de 1993, México.
- SALINAS de Gortari, Carlos; "Reformando al Estado", Revista Nexos, núm.148, pp. 27-32, abril de 1990, México.
- SÁNCHEZ Moreno, Manuel; "La reforma de la Ciudad de México", Revista Nexos, núm. 179, noviembre de 1992, año 15, vol. XV, pp. 27-33, México.
- SÁNCHEZ Rivera, Roberto; "Y cuando acabe el informe, la crisis seguirá aquí", Semanario Mira, núm. 334, pp. 29-31, 28 de agosto de 1996, México.
- SÁNCHEZ Vázquez, Alfonso; "Izquierda y derecha en política: ¿y en la moral?", La Jornada, p.12, 26 de febrero de 1996, México.
- SEGOVIA, Rafael; "La Democracia Mexicana", Estudios Políticos núm. 1, UNAM, Nueva. Época, México, 1985.
- TESTIMONIOS y Documentos: "Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal", El Día, pp. 15-18, 22 de junio de 1995, México.
- TAMAYO, Sergio; "Ciudad y movimientos populares", Revista La Batalla (PRT), núm. 5 pp. 5-13, agosto-septiembre de 1983, México.
- UNZUETA, Gerardo; "Crisis Estatal y Reforma del Estado", Revista Memoria, núm. 84, pp. 8-18, diciembre de 1995, México.
- VARGAS Lozano, Gabriel; "Y cuando despertamos... el dinosaurio había empezado a andar", Revista Memoria, núm. 102, pp. 15-16, agosto de 1997.
- VARGAS, Patricia; "Precisiones sobre los Consejeros Ciudadanos", El Día, p. 11, 17 de julio de 1995, México.
- ZERMEÑO, Sergio; "¿Cuál (transición a la) democracia?", Este País, núm. 17, pp. 24-26, agosto de 1992, México.

OTRAS FUENTES DOCUMENTALES

Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Misión Técnica de la O.N.U., 1994. Instituto Federal Electoral, Dirección General, México, 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 96a.ed., México, Ed. Porrúa, primera edición Leyes y Códigos de México, 1953.

Diagnóstico del Distrito Federal 1995. Departamento del Distrito Federal, Dirección de Política Poblacional (doc. sin publicar).

Diagnóstico Socio-demográfico del D.F. 1984. Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Gobierno, México, 1984.

Elecciones 1994. Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, BIMSA, México, 1994.

El Distrito Federal y sus Delegaciones. Departamento del Distrito Federal, Secretaría General de Gobierno, México, 1994.

La Zona Metropolitana de la Cd. De México: situación actual y perspectivas demográficas y urbanas. CONAPO, México, 1992.

Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Textos Legales, CEN del PRI, México, 1975.

Ley General de Asentamientos Humanos. CEN del PRI, junio de 1976, México.

Política Demográfica del Distrito Federal y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. CONAPO-MEX., México, 1982.

Programa Nacional de Población 1995. Departamento del Distrito Federal, México, 1995.

Reformas al Artículo 122 Constitucional. Documentos del Congreso de la Unión (1993-1996), Publicaciones del D.O.F., México.

Reunión Nacional Sobre Asentamientos Humanos. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Documentación e Informe Presidencial, México, 1976.