

21  
Ley.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PROCESO DE REFORMA POLITICO-ELECTORAL  
EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1977 A 1994  
Y LOS PARTIDOS POLITICOS

**T E S I S**  
PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
CIENCIA POLITICA  
PRESENTADA POR:  
MOISES FRUTOS CORTES

ASESORA: DRA. PAULINA FERNANDEZ CHRISTLIEB

271775

MEXICO, D. F., CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO DE 1999



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.

*Agradecimientos:*

**A la familia *Frutos Cortés*, por su apoyo y comprensión; a la Dra. Paulina Fernández, por su invaluable asesoría; y a todos los amigos que estuvieron cuando debían estar.**

*"El sistema político mexicano es un poquito de todo, nada de nada y, a fin de cuentas, un revoltijo aberrante y despótico"*

*Roger Bartra*

*"México no es sencillo ni festivo ni bucólico. No se parece remotamente a una aldea franco-canadiense. Es un país oriental en el que se reflejan dos mil años de enfermedades y miseria y degradación y estupidez y esclavitud y brutalidad y terrorismo físico y psicológico. México es siniestro y tenebroso y caótico, con el caos propio de los sueños"*

*W.S. Burroughs*

*"¡Pensar que alguna vez haya de repetirse todo tal como lo hemos vivido ya, y que incluso esa repetición haya de repetirse hasta el infinito!"*

*Milan Kundera*

## INDICE

	Pág.
<b>Introducción</b>	i-iv
<b>Capítulo 1.- Régimen político, autoritarismo y liberalización política.</b>	
1.1. Régimen político.	1
1.2. Régimen autoritario.	3
1.3. La transición de un régimen autoritario a un régimen democrático.	9
1.4. La liberalización de un régimen autoritario.	17
1.5. Reforma política y reforma electoral.	24
<b>Capítulo 2.- Autoritarismo y liberalización política en México.</b>	
2.1. Origen del régimen político mexicano.	28
2.2. Consolidación del régimen (1940-1970).	35
2.3. Presidencialismo y sistema de partidos (1940-1970).	43
2.4. Las razones de la liberalización política en los años 70.	52
2.5. La Reforma Política de 1977.	60
<b>Capítulo 3.- La Reforma Política de 1977 y el Distrito Federal.</b>	
3.1. Consideraciones político-sociales sobre el Distrito Federal.	74
3.2. El gobierno del Distrito Federal y la participación ciudadana (1928-1978).	79
3.3. Participación electoral en el Distrito Federal (1964-1976).	93
3.4. Propuestas de los partidos políticos ante la Reforma Política y ante los problemas del Distrito Federal.	99
3.5. La Reforma Política de 1977 en el ámbito del Distrito Federal.	124
<b>Capítulo 4.- La reforma político-electoral del Distrito Federal de 1986-1987.</b>	
4.1. México al inicio de los años 80.	133
4.2. Los motivos de la liberalización política en México en los años 80.	139
4.3. La reforma electoral federal de 1986.	144
4.4. La Ciudad de México en la década de los 80.	151
4.5. Posición del gobierno ante la necesidad de una reforma política para el DF.	161
4.6. Los grupos de interés y de presión ante la reforma política del DF.	169
4.7. Las propuestas de los partidos políticos ante la reforma político-electoral en el DF en 1986-1987.	178
4.8. La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).	199

<b>Capítulo 5.- La reforma político-electoral del Distrito Federal en 1993-1994.</b>	
5.1. Crisis autoritaria y liberalización política en México.	215
5.2. La reforma electoral federal de 1989-1990.	233
5.3. Las elecciones de 1991 y un nuevo proceso de reforma electoral.	249
5.4. El Distrito Federal y los procesos electorales de 1988 y 1991.	262
5.5. Planteamiento oficial de la reforma político-electoral para el DF.	278
5.6. Las propuestas de reforma política para el DF de los partidos políticos (1988-1993).	288
5.7. El plebiscito ciudadano.	306
5.8. La propuesta oficial de reforma política para el DF (1993-1994).	310
5.9. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.	321
<b>6.- Conclusiones.</b>	<b>329</b>
<b>7.- Bibliografía y hemerografía.</b>	<b>344</b>

## INTRODUCCION

Una de las teorías que han estado de moda en los últimos años es la conocida como *la teoría del cambio político*. Dicha teoría presupone el tránsito a la democracia, tanto de países del este europeo como de las naciones de América Latina, a través del fortalecimiento y consolidación de nuevas instituciones políticas; la sociedad retoma la conducción política del Estado después de largos años de dictaduras y regímenes autoritarios. En el marco de ese tránsito democrático, los países arriban a un estado de *normalidad* en donde la disputa por el poder político se da dentro de cauces pacíficos e institucionales, regulados por una legislación electoral que garantiza la alternancia, la libre participación, igualdad de condiciones para los contendientes e imparcialidad en los órganos encargados de organizar y calificar las elecciones. La transición a la democracia, pues, tiene como uno de sus principales sostenes —no el único—, el libre juego electoral.

Ahora bien, con el propósito de avanzar en lo general hacia una interpretación de las transformaciones recientes que ha tenido el sistema político mexicano, y en lo particular en el proceso de liberalización política del Distrito Federal, el presente trabajo toma dos ejes de análisis: 1) el proceso de liberalización del régimen autoritario mexicano; y 2) el proceso de liberalización política en el Distrito Federal.

En este estudio partimos del reconocimiento de que en México subsiste un régimen rigurosamente autoritario, con características muy propias que lo hacen difícilmente comparable con otros regímenes autoritarios. Tales características, como el presidencialismo, el corporativismo y el partido oficial, le han permitido al régimen mexicano sobrevivir a las diversas crisis políticas que ha enfrentado desde su nacimiento hasta nuestros días. Estas cualidades del régimen mexicano, con algunas variantes, pero en esencia las mismas, han facilitado que el autoritarismo en México se dé dentro de un marco formal democrático, que niega así la existencia de cualquier forma de autoritarismo. La existencia de un sistema de partidos, en donde hay lugar para la oposición *legítima*, es un supuesto básico de la estructura constitucional del país. Sin embargo, la realidad ha sido otra y muy distinta. Los poderes

extraordinarios del Presidente de la República –en especial su calidad de jefe del partido del régimen-, los extensos controles estatales sobre las organizaciones obreras y campesinas, las prácticas caciquiles y el fraude electoral, impidieron por muchos años el libre juego de partidos.

La oposición partidista en México realmente nunca tuvo -al menos después de la creación del PNR y hasta la década de los años 80- ninguna oportunidad de ejercer el poder. Incluso en las ocasiones en las que el triunfo electoral de la oposición era evidente, el poder central decidía la conveniencia o no de su reconocimiento. Así, el manejo del presupuesto público con fines electorales, el fraude, la prepotencia, la represión y el cinismo gubernamentales, han propiciado en la población el desánimo, apatía y alejamiento del sistema de partidos, aun cuando el sistema electoral ha intentado renovarse periódicamente.

Esta renovación del sistema electoral, que en los últimos años se ha vuelto constante, se ha presentado de manera de reformas electorales, esto, en virtud de que las elecciones desempeñan un papel significativo, en tanto validaciones formales del consentimiento popular, como medio para la movilización periódica de apoyo público a las actividades del gobierno y al sistema de partidos. En síntesis, la celebración ininterrumpida de elecciones en México ha dotado al sistema político de cierta legitimidad, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Asimismo, este proceso de reformas político-electorales, caracterizado aquí como un proceso de liberalización política, ha significado la concesión gradual de algunos derechos políticos y civiles por parte del régimen, que aunque estaban reconocidos formalmente, en la práctica eran ignorados. La lógica seguida por este proceso de apertura en México, aunque en dirección democrática, ha distado mucho de pretender una plena democratización de las relaciones Estado-sociedad. En todo caso, obedecen a un patrón de respuesta del régimen frente a conflictos de coyuntura.

Las reformas electorales han sido la parte sustancial de la supuesta transición democrática en México, que de acuerdo con la hipótesis central de este trabajo, han buscado



diluir el descontento sociopolítico acumulado de los diversos actores sociales y orientar hacia canales institucionales la oposición política. De tal modo que estas reformas han resultado aisladas y limitadas, sin alterar sustancialmente los rasgos antidemocráticos del régimen mexicano.

Siendo el Distrito Federal el centro político, económico y cultural por excelencia del país, resulta por demás interesante revisar y analizar ese proceso de liberalización política que se ha venido dando, con mayor exactitud, a partir de la *Reforma Política* de 1977. Para entender este proceso, es necesario reconocer que la Ciudad de México ha sido gobernada, al menos desde 1928, por autoridades designadas desde el poder presidencial sin la intervención de sus habitantes, por tal motivo, la legitimidad de tales autoridades tuvo que buscarse en un ejercicio eficaz de gobierno. En cierto sentido, éste se logró por varios años debido a la aparente estabilidad económica del país, la cual permitía destinar importantes recursos para satisfacer las necesidades de servicios urbanos en la metrópoli, así como para mantener el control político de su amplia red de organizaciones sociales con quienes se mantenía una relación clientelar.

Este clientelismo urbano permitió en gran medida la gobernabilidad de la ciudad, y por tanto, su estabilidad política, diezmando el carácter opositor de la entidad. Este tinte opositor del DF se vio minimizado además por el predominio electoral del PRI, en general del sistema electoral que favoreció la sobrerrepresentación. Esto sin contar la escasa competencia partidista, misma que fue creciendo paulatinamente a la par de la exigencia por democratizar la forma de gobierno de la ciudad.

La importancia del periodo de estudio (1977-1994) tiene algunas explicaciones: 1) en 1977 se inicia el proceso de reconocimiento oficial sobre la necesidad impostergable de abrir mayores espacios para la participación política de la sociedad, tanto en el ámbito local como nacional; 2) la reforma de 1994 puede considerarse como la última reforma en el plano capitalino, concebida desde una lógica presidencial en donde la participación de los capitalinos seguiría limitándose a opinar, proponer y supervisar, reservando para el Presidente de la República el derecho a elegir al ejecutivo local y, finalmente, anteponiendo siempre el

principio de gobernabilidad de la ciudad y el temor a perder su control frente a la oposición; 3) aun cuando a fines de 1994 se reinicia el proceso de reforma política para el DF –ya con una nueva administración federal-, concluyendo ésta en 1996, podríamos afirmar que los ejes sobre los cuales giraron las negociaciones estaban dados por la reforma de 1993-94: elección del jefe de gobierno, elección de delegados políticos, *Estatuto de Gobierno*, elección de consejeros ciudadanos, *Ley de Participación Ciudadana*, etcétera. Así pues, aunque la liberalización política en el Distrito Federal de 1977 a 1994 responde a una lógica propia, ésta se ha dado en el marco de las reformas electorales federales. No obstante, resulta quizá un poco exagerado, pero no del todo erróneo, considerar que de la democratización del DF depende en gran medida la democratización de México como país.

Es necesario subrayar que este proceso de liberalización no ha concluido aún, de hecho, una de las premisas de este trabajo consiste en destacar que las reformas en el DF seguirán discutiéndose mientras el régimen político mantenga sus características autoritarias.

El presente estudio tiene como objetivo principal contribuir al análisis del proceso de transformación que en los últimos años se ha venido dando en el ámbito nacional y local. Asimismo, es una revisión, de las innumerables propuestas de los partidos políticos en relación con la reforma política que necesita el Distrito Federal. El auge de los estudios sobre la transición democrática en México y la consideración de que éste es un proceso inconcluso en el caso mexicano, son elementos que habrán de tomarse en cuenta para determinar la oportunidad y utilidad que pudiera tener este trabajo.

## CAPITULO 1.- REGIMEN POLITICO, AUTORITARISMO Y LIBERALIZACION POLITICA.

Con la pretensión de avanzar en lo general hacia una interpretación de las transformaciones actuales del sistema político mexicano, y en lo particular en el proceso de reforma político-electoral del Distrito Federal, este trabajo se enmarca dentro de la llamada teoría del cambio político.<sup>1</sup> En el centro de esta interpretación proponemos como ejes de análisis: el proceso de liberalización del régimen autoritario mexicano y el proceso de reforma político electoral en la Ciudad de México. Estos dos ejes de análisis nos remiten, en buena medida, a los diversos estudios teóricos, empíricos y de caso, sobre el cambio y la transformación de los regímenes políticos. Una literatura dirigida a capturar principalmente los procesos de transición política, y en especial aquella forma de transición de un régimen autoritario a uno democrático.

No se trata de hacer un examen exhaustivo acerca de los procesos de transición en los regímenes autoritarios, sino más bien, señalar las características principales de dichos procesos e identificar las posibles semejanzas con el caso mexicano, mismo que será analizado en el siguiente capítulo.

Como punto de partida, consideramos conveniente hacer una explicación de conceptos que nos servirán como herramientas interpretativas del problema que nos interesa. Proponemos la siguiente secuencia de explicación de los conceptos: régimen político, régimen autoritario, régimen democrático, la transición de un régimen autoritario, liberalización política, reforma política y reforma electoral.

### 1.1. Régimen político.

Entenderemos por régimen político al conjunto articulado de instituciones que norman y regulan tanto la distribución y el ejercicio del poder estatal como la lucha por conquistarlo. Según Norberto Bobbio, "las instituciones constituyen, por un lado, la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos con

---

<sup>1</sup> Entendemos como teoría del cambio político a diversos estudios de política comparada, tanto empíricos como teóricos, que han arrojado ciertas hipótesis que constituyen un buen punto de partida para este trabajo. Haremos referencias constantes a los siguientes autores: O'Donnell, Guillermo; P.C. Schmitter; y L. Whitehead (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 4 Tomos, 1989; O'Donnell, Guillermo, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972; Linz, Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greenstein, Fred I. y Nelson W. Polsby (comps.), *Handbook of Political Sciences*, vol. 3, Mass., Addison-Wesley, 1975; Morlino, Leonardo, "La transición de régimen", en Cansino, César (comp.), *Las teorías del cambio político vol. 1*, México, Universidad Iberoamericana, s/f; Dahl, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Técnos, 1989; Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1972; Gentleman, Judith (edit.), *Mexican Politics in Transition*, Boulder, Westview Press, 1987; Malloy, James (edit.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1977.

la lucha política su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder, así como de las actividades sociales vinculadas a éste último.<sup>2</sup>

Ahora bien, la estructura del régimen, es decir, el modo como se organiza y selecciona a la clase dirigente, condiciona el modo de formación y su actitud política posterior. En consecuencia, el empleo de ciertas instituciones condiciona los fines que pueden ser perseguidos: la elección de un régimen implica ya en términos generales la elección de determinados valores.<sup>3</sup> El nexo que existe entre la estructura del régimen y valores se entiende, sin embargo, en el sentido de que la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción del gobierno y en consecuencia la elección de una política fundamental, cuyas expresiones históricas pueden ser (y de hecho lo son) contrastantes entre sí, si bien orientadas por los mismos principios generales.<sup>4</sup> En este sentido podemos advertir que el cambio de gobierno puede o no implicar el cambio de régimen político en un determinado país. Puede darse la alternancia en el ejercicio del poder (ya sea por la llegada de un partido opositor o por un grupo político distinto al que en ese momento ejerce el poder), sin poner en entredicho el mantenimiento del régimen. Asimismo, en otro sentido, puede llegar al gobierno una fuerza política opositora y a partir de ese momento iniciar el proceso de cambio del régimen político. Sin embargo, de acuerdo con O'Donnell y Schmitter, donde existe efectivamente un régimen, es improbable que los disidentes reales o potenciales pongan en peligro las pautas, normas o procedimientos de acceso al poder, ya sea por su escasa organización, falta de información, despoltización manipulada o por represión lisa y llana.<sup>5</sup>

El elemento que nos permite destacar las características esenciales de un régimen político y que nos indica su tipo, es la forma de lucha política; la lucha por el poder. Las diferencias entre los diversos modos de conquistar y de mantener el poder, los cuales dependen de las condiciones sociales y políticas de la lucha por éste, determinan el tipo de régimen. Los cambios en su forma derivan por tanto de un cambio producido en las condiciones internas y externas de la lucha política.<sup>6</sup> Con fines comparativos, de estudio o de generalización, se puede hablar entonces de un régimen "autoritario" o "democrático", que a su vez suelen dividirse en subtipos.

Ahora bien, un régimen político puede definirse jurídica y constitucionalmente dentro de un género o tipo, con fines clasificatorios, sin embargo esta clasificación puede no estar acorde con las características y acciones que se desprenden de la lucha política. En otras palabras, un

---

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto, *et al*, *Diccionario de política, tomo II*, México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 1362-1363.

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> O'Donnell, G.; P.C. Schmitter; y L. Whitehead (comps.), *op. cit.*, tomo 4, p. 118.

<sup>6</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 1364.

régimen puede autocalificarse como democrático (exactamente como el mexicano, por ejemplo) con base en ciertas leyes y/o valores, pero en la práctica ejercer el poder autoritariamente.

## 1.2. Régimen autoritario.

En la actualidad, autoritarismo es una palabra despectiva e indica un exceso y un abuso de autoridad opresiva que aplasta la libertad. Puede decirse, citando a Sartori, que cuanto más autoritario es un régimen, menos descansa en la autoridad.<sup>7</sup>

En un sentido muy general, se habla de regímenes autoritarios para indicar toda clase de regímenes antidemocráticos. La contraposición entre autoritarismo y democracia se refiere tanto a la dirección en la que se trasmite la autoridad, como al grado de autonomía de los subsistemas políticos (partidos, sindicatos y los grupos de presión en general). El autoritarismo es una categoría muy general que puede comprender a gran parte de los regímenes políticos conocidos. Un régimen autoritario se puede distinguir por la falta de libertad en las organizaciones que forman el sistema político; la oposición política puede estar suprimida o invalidada; el pluralismo de los partidos prohibido o reducido a un simulacro sin incidencia real; la autonomía de los demás grupos políticamente relevantes, destruida o tolerada mientras no perturbe la posición de poder del jefe o de la élite gobernante.<sup>8</sup>

De acuerdo con la tipología de los regímenes políticos, se suele llamar autoritarios a aquellos que privilegian el aspecto del mando y menosprecian de un modo más o menos radical el del consenso, concentrando el poder político en un hombre o en un sólo órgano, restándole valor a las instituciones representativas: de ahí la reducción a su mínima expresión de la oposición y de la autonomía de los subsistemas políticos, y de ahí también, la posible reducción o eliminación de los procedimientos o instituciones destinadas a transmitir la autoridad política desde la base hasta lo alto.<sup>9</sup>

Uno de los analistas políticos que mejor ha estudiado los regímenes autoritarios es el español Juan Linz. Su tipología de los regímenes no democráticos está formada con base en ciertas variables: un pluralismo limitado y no responsable; con baja movilización política en la fase intermedia de mayor estabilidad; sin un grado de ideologización significativo; y un poder detentado por un líder o un pequeño grupo dentro de límites muy claros.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia, tomo I*, México, Alianza Universidad, 1989, p. 236.

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p.151.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>10</sup> Linz, Juan, "Totalitarian and Authoritarian...", *op. cit.*, p. 264.

En los regímenes autoritarios las estructuras de autoridad en general tienden a expandirse y a controlar en el mayor grado posible a la comunidad política. El problema central de estos regímenes viene dado justamente por el grado en que los gobernantes logran controlar a los miembros de esta comunidad. En estos regímenes el pluralismo político<sup>11</sup> puede estar limitado por normas jurídicas o de hecho, puede estar restringido a pocos grupos políticos o extenderse a un mayor número de grupos de interés.<sup>12</sup> Además, los líderes autoritarios no son responsables de cara a los ciudadanos de sus acciones, por el contrario, son responsables frente a los grupos que los sostienen. Es frecuente que el proceso de reclutamiento de la élite política tenga lugar a través de alguna forma de cooptación. Este último, es el mecanismo principal por el cual diferentes sectores o instituciones llegan a participar en el sistema, con el tiempo, la élite gobernante irá adquiriendo sus características distintivas: una cierta heterogeneidad en el tipo de carreras profesionales, hombres que han hecho su "carrera" en organizaciones políticas estrictamente, élites tecnócratas, el ejército; grupos de interés, y en ocasiones grupos religiosos.<sup>13</sup>

Las ideologías en un régimen autoritario, según Linz, están constituidas por "mentalidades" particulares que, si bien son más difíciles de difundir entre las masas o de utilizar en los procesos de socialización, hacen por otra parte más sencillo un acuerdo de fondo entre las élites, por cuanto eliminan o atenuan posibles tensiones entre los diversos grupos que sostienen al régimen.<sup>14</sup> La falta de una ideología desarrollada comparte la imposibilidad de mantener un alto nivel de movilización política. Asimismo, los gobernantes no tienen interés por la movilización, sino que tienden más bien a la desmovilización o bien a despolitizar, hacer apolíticos e indiferentes en la medida que sea posible a los miembros de la sociedad. De hecho, el objetivo de mantener el equilibrio entre los diversos poderes existentes en el régimen se logra más fácilmente -como es obvio- sin recurrir a la movilización y/o mantenerla constante. Así, la política del régimen autoritario tiende a reducirse a la expresión y administración de intereses particulares.

El grado de penetración en el contexto social de los regímenes autoritarios depende siempre del atraso más o menos marcado de la estructura económica y social. Pero en este contexto, la élite gobernante puede cumplir dos papeles distintos: puede reforzar el modesto grado de penetración del sistema político, eligiendo deliberadamente una política de movilización limitada, o bien, puede elegir una política de movilización acentuada, que encuentra sus límites principalmente en las condiciones del ambiente social. Con base en el distinto modo de expresarse de estos factores, se puede distinguir, en el ámbito de los regímenes autoritarios, entre

---

<sup>11</sup> La pluralización política es la expresión en el plano político de la diferenciación social, de acuerdo con O'Donnell en *Modernización y autoritarismo*, *op. cit.*, p. 102-103.

<sup>12</sup> Morlino, Leonardo, "La transición..." , *op. cit.*, p. 170.

<sup>13</sup> Linz, Juan, *op. cit.*, p. 266.

<sup>14</sup> Linz hace una diferenciación entre mentalidad e ideología con base en el estudio del sociólogo alemán Theodor Geiger: mentalidad es una actitud intelectual, previa a la ideología, menos formal; ideología es un concepto de estudio de carácter social, *ibid.*, p. 267.

regímenes autoritarios de tipo conservador y regímenes autoritarios en vías de modernización.<sup>15</sup> Los de tipo conservador surgen a partir de sistemas políticos tradicionales sacudidos por una parcial modernización económica, social y política, y tienden a limitar la destrucción del orden tradicional usando algunas de las técnicas modernas de organización, de propaganda y de poder. La presión por la movilización es limitada, no busca apoyo, está dispuesto a contentarse con la aceptación pasiva y desalienta el adoctrinamiento ideológico y el activismo político. Los regímenes autoritarios en vías de modernización surgen en sociedades con una modernización débil y obstaculizada por problemas sociales, su penetración es limitada por el atraso general de la estructura social y de la cultura política.<sup>16</sup>

En los regímenes autoritarios -siguiendo con Linz-, el partido gubernamental está compuesto, probablemente, por un conjunto de personalidades, de facciones y de intereses sin posición ideológica común, o inclusive sin posición pragmática.<sup>17</sup>

En última instancia, durante un proceso electoral, el partido en el gobierno se presenta apoyado por las realizaciones administrativas, el deseo de estabilidad del sistema político y las incertidumbres que podrían surgir si la oposición triunfara. Además, las prácticas clientelistas que a menudo se desarrollan en gran escala no fomentan una campaña política atractiva.<sup>18</sup> La creación de un sistema de partidos "autorizados" en un régimen autoritario impone cierto número de condiciones apremiantes en el proceso electoral: 1) uno de los partidos ocupa, inevitablemente, una posición privilegiada -ya se sabe que es el que recibe apoyo del gobierno-, y entonces se beneficia con un trato favorable más o menos visible por parte de las autoridades. Las leyes electorales suelen aplicarse en su provecho; 2) los dirigentes opositores estarán obligados a garantizar públicamente el orden institucional existente; en efecto, se trata de garantizar el fundamento mismo del régimen; y 3) las condiciones aplicadas en otros partidos pueden ser demasiado restrictivas, se puede limitar incluso el número o la forma de los candidatos.<sup>19</sup>

Por lo general en este tipo de regímenes se le presenta a la oposición partidista el dilema de abstenerse o participar en las elecciones. Participar en ellas, con un régimen que ha optado por un sistema de partidos controlados, contribuye inevitablemente a legitimar el sistema. Sin embargo, es tentador -para la oposición- contribuir, o creer que contribuyen, a la transición pacífica hacia un sistema democrático, competitivo o semicompetitivo, gracias a un proceso de liberalización o de distensión. Este dilema afecta principalmente a los sectores de la oposición

<sup>15</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 153.

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Para el caso mexicano esta aseveración resultaría inadecuada ya que las facciones que dieron origen al PNR-PRM-PRJ, compartían mínimamente una herencia revolucionaria de la cual surgió la ideología partidaria llamada Nacionalismo Revolucionario. En el siguiente capítulo se abordará el tema. *Vid. Infra*, 2.3. Presidencialismo y sistema de partidos.

<sup>18</sup> Linz, Juan, "Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas", en Hermet, Guy, *et al.* *¿Para qué sirven las elecciones?* México, FCE, 1982, p. 145.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 137.

moderada reconocida por la ley, así como a los líderes de grupos de interés que dependen del gobierno, y a las jóvenes generaciones que han crecido bajo el régimen autoritario pero que no se identifican con su clase política dominante.

Para quienes están en el poder es preferible, casi siempre, llegar a un acuerdo que permita la coexistencia de componentes no democráticos del sistema político con otros más representativos, que buscar la hegemonía total. No obstante, esta solución es atractiva para los regímenes autoritarios en cuyas sociedades el viejo sistema de partidos sólo tenía una penetración limitada y las relaciones clientelares pueden utilizarse para crear un partido gubernamental. Resulta por supuesto seductor querer establecer un partido hegemónico<sup>20</sup> o dominante, capaz de una política integradora que asegurara una amplia mayoría, inclusive en condiciones semicompetitivas.<sup>21</sup> Pero este es un modelo que tiene posibilidades de triunfar en muy pocas sociedades, el caso mexicano es en este sentido muy singular.

Cuando el régimen autoritario está consolidado, no enfrenta ninguna crisis que pudiera llevarlo a su caída inmediata, y cuando no exige de la oposición "tolerada" una subordinación total, es posible que la oposición política se divida en cuanto a la estrategia y táctica por seguir, lo que siempre termina por ser aprovechado por el régimen. Además, para ciertas fuerzas organizadas de oposición, un sistema controlado, seudocompetitivo, sólo sirve para engañar al pueblo, para reducir las presiones en favor de la verdadera democratización, para recuperar una parte de la oposición y para dar una imagen internacional conveniente al régimen. Ante dicho sistema, el ciudadano puede abstenerse de votar en los procesos electorales para no dar su apoyo ni al partido gubernamental ni a una oposición partidista controlada o *domesticada*.<sup>22</sup>

Mientras que la definición del régimen autoritario ha sido ampliamente aceptada, persiste la confusión y discusión acerca de los subtipos, particularmente cuando se les quiere orientar de acuerdo con el grado de desarrollo y modernización de sus respectivas sociedades. De este modo, los términos autoritarismo burocrático, autoritarismo populista, populismo militar y autoritarismo orgánico, pueden considerarse como variantes específicas de lo que hemos llamado régimen autoritario. A pesar de las diferencias, existe sin embargo una similitud entre estos términos.<sup>23</sup> El punto crítico de esa similitud es que cada uno de esos regímenes está caracterizado por una fuerte estructura gubernamental que busca imponer a la sociedad un sistema de presentación de intereses basado en un pluralismo limitado. Estos regímenes intentan eliminar -y generalmente lo logran- la articulación de intereses espontáneos y establecer un número limitado de grupos

---

<sup>20</sup> Del tipo descrito por Sartori en *Partidos y sistemas de partidos*, México, Alianza Editorial, 1980, p. 278.

<sup>21</sup> Linz, Juan, "Funciones...", *op. cit.*, p. 138.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 138-141.

<sup>23</sup> Esta similitud se puede ejemplificar con los regímenes de Argentina, Brasil y Perú, y el autoritarismo orgánico del régimen mexicano.



reconocidos por la autoridad que interactúen con el aparato de gobierno en vías definidas y regularizadas.<sup>24</sup>

Para los alcances de este trabajo bastará con mencionar dos definiciones de los subtipos antes señalados que más se acercan al caso mexicano o cuyas características llegan a coincidir en determinado momento: el burocrático autoritario y el autoritario orgánico.

Guillermo O'Donnell ha ejemplificado a los regímenes burocrático-autoritarios con aquellos que fueron inaugurados en Argentina y Brasil como consecuencia de golpes de Estado, es decir, de las dictaduras militares de 1966 y 1964 respectivamente. Sin embargo, este término tiene ciertas implicaciones útiles para el estudio del autoritarismo y de los regímenes en general. En primer lugar, sirve para indicar su derivación de las contribuciones efectuadas por Linz - principalmente- respecto a la caracterización de los regímenes no democráticos. En segundo lugar, permite el uso del término autoritario como designación de un género que incluye otros tipos de regímenes políticos sudamericanos contemporáneos no democráticos, correspondientes a niveles de modernización más bajos que los de la propia Argentina y Brasil. A su vez, el término "burocrático" es adecuado para denotar características que distinguen a la especie de autoritarismo que corresponde a los niveles más altos de modernización: el crecimiento en el poder organizacional de diversos sectores sociales; los intentos gubernamentales por *encapsularlos* burocráticamente; el papel crucial jugado por grandes organizaciones públicas y privadas; el tipo de carreras profesionales y las bases principales de poder de quienes desempeñan funciones tecnocráticas.<sup>25</sup> Junto con los intentos de exclusión política de un sector urbano popular ya fuertemente activado, estos aspectos diferencian netamente a los regímenes burocrático-autoritarios de alta modernización de los regímenes que corresponden a niveles más bajos de modernización en Sudamérica. Del mismo modo, esas características y esos intentos de exclusión presuponen como condición necesaria que el centro de un país haya logrado la conformación estructural que corresponde a la alta modernización. Cabe mencionar que el estudio de O'Donnell corresponde a una época marcada por el militarismo en Latinoamérica, posterior a regímenes populistas y previa a la caída de las dictaduras militares. Con todo, sus investigaciones han servido para analizar no solamente a los regímenes sudamericanos, sino también a aquellos de Europa, Asia y Centroamérica que muestran una tendencia al autoritarismo.

En un contexto de alta modernización, es probable que los sectores más establecidos, en especial los más densamente penetrados por los papeles tecnocráticos, consideren que es necesaria la exclusión, y de ser posible la desactivación política del sector popular. Para lograr ese fin es necesaria la aplicación de un alto grado de coerción gubernamental, así como la inauguración del tipo de régimen autoritario que supuestamente podría aplicar esa coerción en el

<sup>24</sup> Malloy, James, *op. cit.*, p. 4.

<sup>25</sup> O'Donnell, G., *Modernización...*, *op. cit.*, p. 106.

grado aparentemente requerido. Varias consecuencias aparecen entonces como probables: a) la eliminación de los partidos políticos y las elecciones, y con ellos del personal político que es más sensible al caudal de votos, a las demandas y preferencias del sector popular que se busca excluir; b) intentos de "domesticación" de la base organizada del sector popular mediante la coerción de sus miembros y la cooptación de sus dirigentes; c) el intento del gobierno por *encapsular* la mayor parte de los sectores sociales para elevar el control sobre ellos: burocratizando las organizaciones sociales previa autorización gubernamental, monopolización de la representación política por dirigentes colocados expresamente para combatir la disidencia y la exclusión de las demandas, controlando la participación política del sector popular, permitiendo una transformación de la estructura socioeconómica que, por medio de un crecimiento general de la eficacia y apoyando el control político y la acumulación económica por parte de sus sectores más "dinámicos", aseguraría el logro de tasas satisfactorias de crecimiento económico. Sólo entonces sería posible pensar en un cierto énfasis distributivo de bienes y servicios, en un reparto más balanceado de recursos políticos y en un retorno a la democracia política.<sup>26</sup>

En términos de O'Donnell, en México destaca la importancia de un factor respecto a Argentina y Brasil: una sólida legitimidad preexistente del régimen político. Esa legitimidad deriva de la Revolución de 1910, que ha permitido el alto nivel de institucionalización del PRI (partido en el gobierno desde 1929), a través del cual ha sido posible *encapsular* casi totalmente al sector popular mexicano: "La herencia revolucionaria mexicana permitió la entrada en un estadio de alta modernización con nivel de actuación y de demandas populares mucho más bajo que el argentino o el brasileño. Además, el nivel más bajo de demandas pudo, por lo mismo, ser procesado por instituciones políticas legítimas, según los mismos sectores, aunque ellas estuvieran orientadas a *encapsular* su participación."<sup>27</sup>

Pareciera que la legitimidad que por muchos años ostentó el régimen mexicano y el bajo nivel de activación política del sector popular, hicieron posible que en este caso las políticas públicas típicas de la alta modernización sean llevadas a cabo a un costo más bajo y con un grado de eficiencia mayor que en otros países. En México se ha logrado hasta ahora la casi completa *domesticación* de los sindicatos (que anteriormente se indicó que es un requisito necesario para el éxito de las políticas económicas) y se ha mantenido el bajo nivel de participación popular, características esenciales en un régimen burocrático-autoritario. En síntesis, en México se ha presentado un régimen con una notable continuidad de estructura y liderazgo. Su revolución *institucionalizada* se asemeja al gobierno burocrático-autoritario de distintas maneras pero el régimen mexicano difiere de éste por su relativamente alto grado de institucionalización y, por lo tanto, por su capacidad de encarar un problema que era -lo es todavía en algunos casos- la

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 102-103.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 107.

calamidad de aquéllos: la sucesión presidencial. El origen histórico distintivo del régimen mexicano, apropiado en exclusiva por la élite gobernante desde la fundación del PNR, es su calidad de movimiento de masas.

En cuanto al otro subtipo de autoritarismo que guarda cierta similitud con el mexicano -el autoritarismo-orgánico-, se caracteriza esencialmente por una participación controlada y por la movilización de la comunidad política a través de estructuras *orgánicas*. A nivel ideológico se rechaza tanto la concepción liberal de la competencia política, como la marxista de la lucha de clases, para adherirse a una opción corporativa.<sup>28</sup> Schmitter define el corporativismo como "un sistema de representación de los intereses cuyas unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, son reconocidas y admitidas (cuando no creadas) por el Estado, que les garantiza un monopolio de la representación dentro de las respectivas categorías a condición de que se observen ciertos controles en la selección de los líderes y en la articulación de las demandas y del apoyo".<sup>29</sup>

Los motivos de la creación de las estructuras características de la también conocida como *democracia orgánica* -los sindicatos verticales, los parlamentos corporativos o el partido único-, se encuentran sobre todo en el afán de los líderes autoritarios por legitimar su poder sirviéndose de esa doctrina y, al mismo tiempo, controlar la participación de ciertos sectores de la comunidad política. Este tipo de tendencias y estructuras orgánicas corporativas se pueden hallar (con sus características propias) en la Italia fascista, en la España franquista, en el Brasil de Getulio Vargas, en la Argentina de Perón, y en el México de Cárdenas, principalmente.

Por último, un aspecto que hay que subrayar dentro de un régimen autoritario es la ambigüedad de gran parte de la legislación. Esta ambigüedad normativa deja un notable espacio a la discrecionalidad del gobernante o del encargado de ejecutar la norma, de tal modo que en la realidad puede llegar a ser sancionable cualquier acto que en un momento dado expresa, potencial o efectivamente, una forma cualquiera de oposición al régimen.<sup>30</sup> Está de más precisar que todo ello es independiente de las tradiciones jurídicas y del desarrollo legislativo del país en el que se ha instalado el autoritarismo.

### **1.3. La transición de un régimen autoritario a un régimen democrático.**

Para entender el proceso de democratización en un régimen autoritario es preciso definir primero, aun brevemente, lo que entenderemos por democracia política.

<sup>28</sup> Morlino, Leonardo, *op. cit.*, p. 172.

<sup>29</sup> P. C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?", citado por Morlino, *idem*.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 170.

El vocablo democracia ha tenido desde hace mucho tiempo una significación ambigua que facilita a las ideologías más dispares, e inclusive antagónicas, ampararse bajo ese membrete. Prácticamente ninguna tendencia política actuante en el mundo contemporáneo renuncia a postular ideas y valores democráticos, aunque en la práctica realice actos incompatibles con tales postulados. Tanto ideologías comprometidas con la reproducción del sistema capitalista como ideologías orientadas a la transformación en el sentido socialista del orden constituido, invocan ideales democráticos como núcleo decisivo de su programa político. Doctrinas contrapuestas respecto de sus objetivos básicos coinciden, sin embargo, en considerar a la democracia como componente central de sus proyectos políticos.<sup>31</sup> Lo anterior nos permite concluir de entrada, que el concepto democracia no se refiere a una ideología específica diferenciable de otras, más bien a formas y mecanismos que regulan el ejercicio del poder político. Tales formas y mecanismos pueden resumirse en los siguientes términos: los órganos de gobierno han de ser elegidos (en una libre contienda de grupos políticos que compiten por obtener la representación popular) por un electorado compuesto por la totalidad de la población en edad de votar, cuyos votos deben tener igual valor, y que pueden escoger entre opciones diversas sin intimidación del aparato estatal. Los aspectos fundamentales de esta descripción serían: representación popular y sufragio universal y libre. Un régimen democrático supone entonces, para su funcionamiento, junto con estos aspectos fundamentales, un conjunto de libertades políticas, de opinión, reunión, organización y prensa.<sup>32</sup> Ahora bien, es necesario subrayar que el control democrático del ejercicio del poder no puede -ni debe- restringirse a los procedimientos electorales por óptimo que sea su funcionamiento. Sin embargo, para los alcances de este trabajo resulta útil remitirnos al cuadro elaborado por Robert Dahl, donde señala los requisitos y garantías elementales que deben existir en una democracia política.<sup>33</sup>

### *Algunos requisitos para que se dé la democracia*

Para tener oportunidad de:

a) *Recibir* de parte del gobierno igualdad de trato, es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causa del contenido o del origen de tales preferencias.

Garantías que se requieren:

1. Libertad de asociación.

---

<sup>31</sup> Pereyra, Carlos, *El sujeto de la historia*, México, Alianza Editorial, 1988, p. 236.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 237.

<sup>33</sup> Dahl, Robert, *op. cit.*, p. 17-18.

2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y luchar por los votos.
6. Diversidad de fuentes de información
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno depende de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

*b) Formular sus preferencias: (1, 2, 3, 4, 5).*

*c) Manifestar las preferencias públicamente entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente: (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7).*

Para Dahl, un gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos.<sup>34</sup> Utiliza el término democracia para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importar si ese sistema existe, ha existido o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos. En términos de Dahl, una poliarquía es un régimen relativamente democrático, pero no completamente, o sea, lo más cercano a la democracia. En una poliarquía,<sup>35</sup> se ponen el mínimo de restricciones a la expresión, organización y presentación de opciones políticas y a las oportunidades de que disponen los oponentes del gobierno, de organizar, de formar partidos y de competir en elecciones en donde el voto es secreto, libre y correctamente computado, y donde los resultados electorales son vinculantes con base en reglas bien establecidas. Normalmente el uso de medios violentos está prohibido y se castiga el hecho de invocar el uso de la violencia para fines políticos.<sup>36</sup>

En resumen, un régimen democrático (en términos políticos o de democracia política) implica competencia política y existencia de oposición, sufragio universal y otras formas de participación: elecciones libres, competitivas y a intervalos de tiempos regulares, electividad de todos los cargos políticos más relevantes, partidos en competencia, fuentes de información

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>35</sup> Dahl considera a las poliarquías como sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público: *ibid.*, p. 17-18.

<sup>36</sup> Dahl, Robert, *Regimes and Oppositions*, citado por Morlino, *op. cit.*, p. 167.

diversas y alternativas. La forma específica que adopte la democracia en un determinado país estará relacionada, inevitablemente, con aspectos históricos y geográficos únicos, sin embargo parece que existe un consenso en el mundo actual en torno a los elementos necesarios de la democracia política.

Ahora bien, la democratización se refiere a aquellos procesos normativos de la ciudadanía que son, o aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios (por ejemplo, la coacción, la tradición social o las prácticas administrativas), o bien ampliados de modo de incluir a individuos que antes no gozaban de tales derechos y obligaciones (por ejemplo, las minorías étnicas, los analfabetas, las mujeres, los residentes extranjeros, los jóvenes, etc) o para abarcar problemas e instituciones que antes no participaban de la vida ciudadana (por ejemplo, organismos del Estado o militares, partidos políticos, empresas productivas, etc).<sup>37</sup> La democratización es un proceso cuyas reglas parecen claras, porque se refiere a un arreglo institucional, cuyos mecanismos y actores están bien identificados en el reconocimiento de derechos y obligaciones. Se trata en fin, de la ampliación de derechos y obligaciones civiles y políticos dentro de la sociedad, encaminada a lograr un cambio institucional de corte democrático. Se trata, asimismo, de garantizar la participación política y flexibilizar los impedimentos para la competencia.

Los diversos estudios de política comparada han arrojado algunas hipótesis que constituyen un buen punto de partida para el análisis de la transición de un régimen autoritario a uno democrático. Según O'Donnell y Schmitter, la transición es "el intervalo entre un régimen político y otro".<sup>38</sup> En este sentido, la transición de un régimen autoritario supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidas y controladas discrecionalmente por la élite en el poder, por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se sometan a la discusión, estén garantizadas por la Constitución y estén respaldadas por la participación ciudadana.<sup>39</sup> De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso sobre ellos y la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos.

Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de autoritarismo o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas. No sólo se

---

<sup>37</sup> O'Donnell, G., et al. *Las transiciones...*, tomo 4, op. cit., p. 22.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>39</sup> Cansino, César, "La transición política en México", en *Estudios Políticos* N° 8, octubre-diciembre de 1991, p. 10.

hayan en flujo constante sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las futuras reglas y procedimientos cuya configuración determinará, probablemente, quiénes serán en el futuro los perdedores y quienes los ganadores.<sup>40</sup> Sin embargo, durante la transición las reglas y procedimientos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios, los cuales conservan un poder discrecional mayor o menor, según sea el caso, y según la etapa en que se halle la transición. La señal más típica de que se ha iniciado una transición es que los gobernantes autoritarios comienzan a modificar sus propias reglas con vistas a ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos.

Aun cuando existen factores internacionales, directos o indirectos, que pueden afectar el curso seguido durante el periodo de la transición, los principales partícipes y las influencias predominantes provienen de la comunidad política interna o de anteriores cambios ocurridos en el sistema político y/o social. La mayoría de las veces son precisamente los líderes gobernantes quienes pueden querer modificar el régimen, aunque eso sea en respuesta o en todo caso, en relación con cuanto sucede en la esfera socioeconómica.

Para el analista Kevin Middlebrook, los periodos de transición desde la dominación autoritaria están condicionados y plasmados por las circunstancias históricas -que aun cuando en cada país son únicas, configuran pautas predecibles-: por la manera en que fue desbaratado un régimen democrático anterior, por la naturaleza y duración del periodo autoritario, por los medios a que apeló el régimen autoritario a fin de ganar legitimidad y maniobrar frente a las amenazas que pusieron en peligro su férreo poder, por la capacidad de iniciativa y la oportunidad con que se emprenden los movimientos tentativos hacia la apertura, por el grado de seguridad y de autoconfianza que revelan las élites del régimen, así como la confianza y aptitudes de quienes pretenden abrir el proceso político, por la existencia o inexistencia de recursos financieros, por el asesoramiento recibido del extranjero, y finalmente, por las "modas" prevaletentes en el campo internacional, que otorgan legitimidad a ciertas formas de transición y no a otras.<sup>41</sup>

Asimismo, las probabilidades de una transición democrática son mayores cuando el régimen autoritario enfrenta una crisis de alto nivel; es decir, cuando se presenta una fractura o división irreconciliable en la coalición o coaliciones dominantes que apoyan y sostienen el régimen, lo cual se traduce en inestabilidad y transferencia de recursos políticos hacia actores emergentes. De acuerdo con Luciano Martins, se deben identificar los puntos de crisis que se

<sup>40</sup> O'Donnell, G., *et al. op. cit.*, p. 20.

<sup>41</sup> Middlebrook, Kevin, "Liberalización política en un régimen autoritario. El caso de México", en O'Donnell, G., *et al. op. cit.*, tomo 2, p. 11.

supone precipitan los procesos de cambio.<sup>42</sup> Aquí es importante trazar una distinción analítica entre las crisis que se originan dentro del régimen (crisis interna) y las engendradas en el nivel de la sociedad (crisis externas). Por las primeras se entiende las crisis ligadas a la resolución (o no resolución) de los problemas relacionados con la "economía interna" del régimen; o sea, que tiene que ver con el mundo interior, con intereses, tensiones y reglas de equilibrio específicas que se crean dentro del régimen. El segundo tipo de crisis puede originarse en: 1) el crecimiento y/o diversificación de las demandas sociales (inquietud social, aparición de nuevos sectores colectivos, nueva capacidad de los grupos y clases para expresarse políticamente, etc); 2) la erosión del apoyo al régimen, causada por la diversificación de intereses grupales estratégicos o por nuevas coaliciones entre ellas; 3) la incongruencia entre los requerimientos de la sociedad y la posición ideológica o el desempeño operativo del régimen (valores obsoletos, ineficiencia y/o corrupción burocrática, etc); 4) la emergencia de crisis económicas capaces de afectar la capacidad del régimen para controlar la economía y/o asegurar recompensas económicas a sus partidarios; 5) la emergencia de proyectos políticos alternativos capaces de movilizar el apoyo necesario para una redefinición de las coaliciones políticas; y 6) las presiones o la intervención externas.<sup>43</sup>

Según Martins, hay una secuencia lógica o analíticamente distinguible de un proceso de transición política y los desarrollos alternativos que esas secuencias pueden producir: a) que después de su emergencia y consolidación, un régimen autoritario adquiere algunas tendencias y características definidas para alcanzar un cierto estado de equilibrio; b) que este estado de equilibrio puede ser estable o inestable, según el grado de institucionalización al que ha llegado el régimen; y c) que cuando disminuye su capacidad para encarar problemas "internos" o "sistémicos", con lo cual se introduce en un estado de equilibrio inestable, tienden a producirse situaciones de crisis que pueden impulsar la transformación del régimen.<sup>44</sup> Los indicadores de la crisis política o del nivel de deterioro del régimen quedan evidenciados a fin de cuentas, tanto por la crisis de legitimidad, como por la pérdida de eficacia decisional del gobierno y el ascenso considerable de la movilización social conflictiva o de signo antirrégimen.<sup>45</sup> En síntesis, los factores que determinan el cambio o persistencia de un régimen son: el proceso de actividades de apoyo, consenso o legitimidad hacia el régimen por parte de la comunidad política en general y de la clase política en particular, y el proceso que da pie al rendimiento, a la eficacia decisional y a la efectividad. El proceso crucial que explica la inestabilidad es, a fin de cuentas, la movilización política.

---

<sup>42</sup> Martins, Luciano, "Liberalización del gobierno autoritario en Brasil", en O'Donnell, G., *et al*, *op. cit.*, tomo 2, p. 119.

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 115.

<sup>45</sup> Se entiende por eficacia decisional a la capacidad que tiene un régimen para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos que se le presentan.



Una vez precisados algunos factores que pueden determinar una transición, es importante señalar otros elementos que influyen en el cambio de un régimen autoritario: el grado, es decir, el cuánto y las modalidades del cambio, es decir, el cómo.

*El cuánto:* el paso de un régimen a otro comporta siempre un cambio fundamental, el nuevo régimen se presenta en algunos o en todos sus aspectos esenciales como diverso del anterior. La transición es entonces un cambio fundamental, a fondo, que comporta el paso de un régimen a otro cuyas características esenciales son diversas. Dentro del cambio fundamental se distingue probablemente otra subdimensión, la gradualidad del cambio, es decir, la cuestión de si los cambios considerados están más o menos limitados y cuánto. Es obvio que un cambio gradual, a pequeños pasos, distanciados en el tiempo, no es jamás fundamental y no supone transición alguna (el caso mexicano encaja precisamente en esta definición).<sup>46</sup> Por otra parte, un conjunto de cambios graduales puede ser tal que supera el umbral a partir del cual el cambio pasa de marginal a fundamental. En qué medida sea fundamental y en qué medida gradual, o bien qué aspectos permanecen inalterados y cuáles cambian, depende estrechamente de cómo ha tenido lugar el cambio.<sup>47</sup>

*Cómo cambia:* en referencia al modo, las dimensiones relevantes en la transición de régimen son cuatro: 1) continuo/discontinuo; 2) acelerado/lento; 3) pacífico/violento; y 4) interno/externo. En un régimen autoritario es más frecuente la transición discontinua; el cambio adviene como resultado de una ruptura respecto a las reglas y a las estructuras de autoridad del régimen anterior.<sup>48</sup> La velocidad del cambio dependerá en gran parte del grado de desarrollo político y socioeconómico del régimen mismo, además de otros factores. En definitiva, el grado y la modalidad de cambio se entrelazarán.

En términos generales, se pueden delimitar dos modos de transición de regímenes autoritarios que ilustran mejor este proceso: el continuo y el discontinuo. Lo que diferencia a un modo de otro es la mayor o menor habilidad de la élite gobernante para encarar situaciones críticas.

Tal formulación permite aislar las variables que intervienen (capacidad para manejar el Estado, resquebrajamientos o fracturas internas que pueden afectar las aptitudes operativas del régimen, presiones externas del régimen, crisis económicas, etc), que pueden acelerar, demorar o incluso dirigir desarrollos más o menos independientemente de la correlación de fuerzas entre los protagonistas del régimen y sus oponentes. En el caso de una transición discontinua hay dos desarrollos posibles: el régimen logra solucionar la crisis mediante diferentes formas de transacción o a través del despliegue de un grado más alto de coerción (con lo cual vuelve a

---

<sup>46</sup> Morlino, Leonardo, *op. cit.*, p. 175.

<sup>47</sup> *Idem.*

<sup>48</sup> *Idem.*

consolidarse tal cual era), o no satisface esos requerimientos (e inicia su derrumbe). En el caso de una transición continua, es probable la existencia de una serie de coaliciones políticas limitadas y de equilibrios sucesivos y contradictorios entre impulsos hacia el cambio e impulsos hacia la conservación.<sup>49</sup> Es posible que esta interacción produzca una secuencia de lentos cambios graduales en el régimen existente, hasta que finalmente es transformado. Pero también es posible que los cambios graduales no logren transformar el régimen autoritario y éste permanezca por un tiempo indefinido.

Otro factor que nos indica que ha tenido lugar una transición de régimen es el cambio del sistema de partidos. De acuerdo con Morlino, “sólo se puede dar por consumada una transición democrática de régimen cuando se ha producido una transformación de un sistema de partidos en otro”.<sup>50</sup> De tal modo que puede haber democracia política en un sistema de partido dominante, con sistema bipartidista, con un sistema de pluralismo moderado o con un sistema de pluralismo polarizado. Dentro del contexto democrático, se está en presencia de una transición cuando cualquiera de los sistemas de partidos arriba indicados se convierte en otro sistema distinto.

Una característica frecuente en los regímenes autoritarios es el recurso a pactos políticos y económicos, formales y explícitos, como *dispositivos transicionales*. Estos pactos se ven en gran medida facilitados cuando se da alguna de estas condiciones: a) la sociedad civil, especialmente su sector popular, está débilmente organizada y es políticamente inactiva, o a la inversa, b) cuando los niveles de organización social y la actuación política son absolutamente altos y existe un sistema de partidos razonablemente fuerte y representativo, en especial con relación al sector popular. La primera condición lleva a acuerdos elitistas estrechos y exclusivos, no perturbados por erupciones “demagógicas”. La segunda, en principio permite la elaboración de compromisos más amplios y su instrumentación por actores políticos institucionalizados.<sup>51</sup> La disposición de los partidos para dar pasos en este sentido depende en gran medida de la magnitud que atribuyan al peligro de una regresión autoritaria. Una posibilidad diferente -de pactos transitoriales- es la de que los pactos se establezcan después y no durante la transición.

Una vez instaurada una democracia política, la percepción de graves amenazas a la supervivencia del régimen puede motivar poderosamente a los líderes partidarios y a sus seguidores para que se llegue a tales acuerdos.

En cuanto a las transiciones contemporáneas en América Latina, éstas no han tenido características elitistas ni han contado con un sistema de partidos arraigados en el sector popular, que serían los dos contextos alternativos, según O'Donnell, más conducentes a un pacto explícito como dispositivo transicional.<sup>52</sup> Es más, la arena electoral en estos países está dominada por

<sup>49</sup> Martins, Luciano, *op. cit.*, p. 115-116.

<sup>50</sup> Morlino, Leonardo, *op. cit.*, p. 168.

<sup>51</sup> O'Donnell, G., “Introducción a los casos latinoamericanos”, en O'Donnell, G., *et al. op. cit.*, tomo 2, p. 28.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 30.

partidos populistas muy mal organizados (por lo general), y otros basados en sectores medios. Además, también es probable que haya pactos políticos cuando el régimen autoritario existente ha logrado un éxito razonable en la obtención de sus metas políticas, tiene confianza en su imagen pública y es capaz de atraer un considerable apoyo electoral. En tales casos, es probable que los titulares del régimen saliente conserven un poder suficiente como para obtener diferentes garantías para sí mismos, para las fuerzas armadas y para sus bases sociales. Entonces pueden venir los pactos, más impuestos que libremente acordados, en especial si también tiene vigencia alguna de las condiciones previamente mencionadas.<sup>53</sup> Lo anterior nos ayuda a entender en cierta medida la ausencia de pactos políticos y económicos, formales y explícitos, durante las transiciones latinoamericanas contemporáneas; el caso de Chile constituye una excepción.

Finalmente, vale señalar, al igual que Adam Przeworski, que un régimen autoritario no se derrumba a menos que -y hasta que- se organice alguna alternativa, de modo tal que se presente como una opción real para los individuos aislados: "En caso de que se desmorone la creencia en la legitimidad del régimen pero no exista una alternativa organizada, los individuos no tienen opción alguna."<sup>54</sup>

#### **1.4. La liberalización de un régimen autoritario.**

Como ya se ha visto, la transición de un régimen autoritario a uno democrático es un proceso que reúne ciertas características y condiciones, una de ellas es la llamada liberalización política. Algo sumamente indicativo al inicio de una transición, es que ésta desencadena una serie de consecuencias, a menudo no deliberadas, que desempeñan un importante papel en determinar eventualmente los alcances y extensión de dicho proceso. O'Donnell y Schmitter denominan liberalización al proceso de redefinir y ampliar los derechos en un régimen autoritario: "Entendemos por liberalización el proceso que vuelve efectivos ciertos derechos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros."<sup>55</sup> En un plano individual, estas garantías incluyen los elementos clásicos de la tradición liberal: el *habeas corpus*, la inviolabilidad de la correspondencia y de la vida privada en el hogar, el derecho a defenderse de acuerdo con las leyes preestablecidas, la libertad de palabra, de movimiento y de petición ante las autoridades, etc. En el plano de los grupos, abarcan la libertad de expresar colectivamente su discrepancia respecto de la política oficial sin sufrir castigo por ello, la ausencia de censura en los medios de comunicación y la libertad para asociarse voluntariamente con otros ciudadanos.

---

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> Przeworski, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, G., *et al. op. cit.*, tomo 3, p. 88.

<sup>55</sup> O'Donnell, G., *et al. op. cit.*, tomo 4, p. 20-21.

Aun admitiendo que esta serie de garantías quizás nunca han sido respetadas de una manera total e incondicional por las autoridades de ningún país, y que su contenido es modificado con el tiempo, el simple hecho de considerarlo, por esporádico e irregular que sea, constituye una variante importante respecto de las prácticas habituales de los autoritarismos. Una vez que algunos actores políticos se han atrevido a ejercer públicamente tales derechos y no han sido castigados por ello, como lo fueron durante el apogeo del régimen autoritario, aumenta cada vez más la probabilidad de que otros se atrevan a hacer lo mismo.<sup>56</sup> No parece haber una secuencia lógica o necesaria para el surgimiento de estos "espacios" para la acción liberalizada, aunque la recuperación de ciertos derechos individuales precede, por lo general, al otorgamiento de garantías a la acción colectiva. Los avances en este sentido suelen ser irreversibles. Por el contrario, una de las características de esta etapa de la transición es que depende de las facultades del gobierno, que siguen siendo arbitrarias y caprichosas. No obstante, si estas prácticas liberalizadoras no constituyen una amenaza evidente o inmediata para el régimen, suelen acrecentarse, se institucionalizan y por lo tanto, incrementan los costos políticos si posteriormente se anulan.

Se puede decir que la liberalización es una cuestión de grado, aunque en términos estrictos no puede medírsele de acuerdo con una escala común para todos los casos. Puede ser más o menos avanzada según los alcances de las garantías que brinda, y según el grado en que las personas y grupos pueden obtener una rápida y eficaz protección contra eventuales transgresiones.<sup>57</sup> Si la liberalización es el inicio del proceso de transición, entonces podemos identificar a éste en el momento en que los gobernantes autoritarios (en la mayoría de los casos sólo una fracción de ellos) anuncian su propósito de ampliar en grado significativo la esfera de los derechos individuales y colectivos que gozarán de protección. Para O'Donnell y Schmitter, puede haber un grado de liberalización de facto, que contradiga los "excesos" arbitrarios característicos a la toma del poder por los autoritarios, pero es probable que esto sea en función de las circunstancias, de la falta de cuidado o lisa y llanamente del cansancio de los represores.<sup>58</sup> No se trata de que los gobernantes expresen que algo debe cambiar, o sus deseos de democratizar las relaciones políticas, el propósito liberalizador debe ser convincente a la vista de los demás actores de la sociedad. De otro modo no habrá ningún cambio en las estrategias de las luchas políticas, y aquí podemos identificar a las transiciones "abortadas", en las cuales la proclamada intención de liberalización es negada por sus mismos propugnadores, o bien, por otras facciones rivales dentro del régimen.

---

<sup>56</sup> *Idem.*

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 24-25.

<sup>58</sup> *Idem.*

Las tareas iniciales para analizar la liberalización de un régimen autoritario serían: identificar las principales características del régimen con el objeto de establecer parámetros para evaluar los cambios subsiguientes, e identificar el origen y la naturaleza de la situación o situaciones críticas que pueden activar el cambio del régimen.

Cuando un régimen autoritario se encuentra en crisis, la correlación de fuerzas sufre un vuelco, abriéndose la posibilidad, previo decaimiento del régimen, de una negociación hacia la democracia entre los diversos actores políticos. De acuerdo con esto, en mayor o menor medida, y con los ajustes necesarios para cada caso, se puede pensar en transiciones democráticas como las de España, Portugal y Grecia en los años 70. Sin embargo, no todas las crisis autoritarias profundas han tenido como desenlace transiciones democráticas. Existen algunos casos en donde la crisis política ha sido enfrentada por el régimen con soluciones intermedias o aperturas políticas limitadas y controladas. Estas opciones de liberalización política, más que de democratización, logran controlar e incluso revertir ciertos factores con riesgo desestabilizador, y que a la larga permiten recomponer las coaliciones dominantes y las alianzas tradicionales en una perspectiva de reconsolidación del régimen más o menos exitosa.<sup>59</sup>

Ahora bien, toda apertura política, por limitada o controlada que sea, da lugar a una rearticulación de fuerzas y recursos políticos, así como a una redefinición en mayor o menor medida, de las reglas políticas existentes. En los hechos, lo que se observa es un repliegue del hegemonismo del régimen en favor de una ampliación gradual de derechos políticos y civiles. Más específicamente, se formalizan algunas garantías para la participación política (aunque pudieran estar reconocidas legalmente con anterioridad) y se flexibilizan los impedimentos tradicionales para acrecentar el pluralismo<sup>60</sup> y la competencia. En todo caso, el pluralismo consentido de esta manera, producto de un proceso de apertura dirigida, más que de un acuerdo negociado ampliamente y en igualdad de circunstancias entre las diversas fuerzas y proyectos políticos, responderá en sus características esenciales a los intereses del régimen, mismo que ha entrado en una fase de desequilibrio o de abierta crisis que obligan a la élite política a flexibilizarlo para conservarse en el poder.<sup>61</sup> Este pluralismo -también llamado pluralismo liberalizado- está todavía restringido y garantizado parcialmente, siempre será limitado, es una condición ambigua, ambivalente e incierta, puede ser revertido, a veces drásticamente, cuando alcanza o supera sus límites impuestos.

Con la liberalización, las organizaciones políticas, como los partidos opositores, adquieren ciertas características; el régimen logra consensos sociales y puede anular ciertos factores que motivaron su crisis. Los partidos pueden aprovechar la situación y convertirse en interlocutores

<sup>59</sup> Cansino, César, *op. cit.*, p. 13.

<sup>60</sup> En términos de Dahl, el pluralismo es una condición de las poliarquías y tiene que ver con la existencia de una pluralidad de organizaciones independientes y autónomas; Dahl, Robert, *La poliarquía...*, *op. cit.*, p. 13-25.

<sup>61</sup> Cansino, César, *op. cit.*, p. 15.

del régimen a pesar de representar un proyecto antagónico o diverso al establecido, después de todo, éstos son con frecuencia el objetivo de la liberalización.

En un determinado momento, la liberalización como recurso político puede adquirir dinámica propia y, en alguna medida, dejar de responder a las expectativas originales. Puede llegar a ser disfuncional para el propio régimen. En tales circunstancias, la crisis política puede llegar a ser incontrolable para el régimen, cuyas opciones se reducen a dar marcha atrás en el proceso de liberalización, suprimiendo todas o algunas de sus prerrogativas, o dar paso a una negociación efectiva hacia una transición democrática, con lo que la liberalización se resuelve en democratización.<sup>62</sup>

En una transición, esto es, en un proceso de desmantelamiento del autoritarismo y de creación de un régimen democrático, la liberalización y la democratización pueden aparecer como procesos secuenciales o incluso paralelos. Algunos autores los relacionan entre sí y los ven como mutuamente condicionantes.<sup>63</sup> Sin embargo, cada uno muestra rasgos propios que pueden ser la base de una diferenciación profunda y por consiguiente, de una evolución independiente.

Liberalizar un régimen autoritario supone cambios de largo alcance, por ejemplo, los que se derivan de la disolución de los mecanismos de control de la participación y de la consecuente pluralización. Este paso puede ser necesario para desmantelar el autoritarismo, pero no es suficiente, porque no garantiza automáticamente un mayor control de los gobernados sobre los gobernantes, ni siquiera una mayor competencia por el poder. Una característica definitiva de las liberalizaciones es que la élite en el poder conserva el control sobre el proceso de cambio, de manera que aun cuando éste pueda ser respuesta a demandas desde abajo, también es un proyecto desde arriba.<sup>64</sup> Así, la liberalización puede ser una alternativa para las élites autoritarias que quieren mantenerse en el poder y que responden a las demandas de apertura política con la ampliación de espacios, tanto a individuos como a grupos, de ahí que la liberalización amplía las bases sociales de la estructura política.

Esta forma de cambio limitado, es atractiva por lo menos para el grupo en el poder por dos razones: primero, la élite no renuncia a la dirección del cambio, y siempre tendrá la posibilidad de dar marcha atrás como una poderosa carta de negociación frente a grupos o individuos movilizados, y segundo, porque en la medida en que la liberalización es vista como una fórmula transitoria ofrece un margen amplio para las soluciones prácticas y *ad hoc*. Este margen de maniobra puede ser utilizado en grado variable tanto por el grupo en el poder como por los movilizados.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>63</sup> O'Donnell los relaciona de esta manera, sobre todo cuando las condiciones del régimen son sumamente críticas, al borde del colapso, véase O'Donnell, G., "Introducción...", *op. cit.*, p. 24.

<sup>64</sup> Loeza, Soledad, "La incertidumbre política mexicana", en *Nexos* N° 186, junio de 1993, p. 49.

<sup>65</sup> *Idem*.

En términos de O'Donnell y Schmitter, tanto la liberalización como la democratización son dos momentos de la transición desde regímenes autoritarios. Sin embargo, en términos de crisis y continuidad, la transición democrática es un momento ulterior a la crisis y derrumbe del régimen, por lo que la liberalización política no siempre es un elemento de la transición. En el caso mexicano, por ejemplo, lo que la liberalización política pone en evidencia es precisamente la crisis del régimen autoritario; ahora bien, la crisis política ha tenido mayores y menores niveles de profundidad, pero no ha tenido hasta ahora como desenlace un derrumbe del régimen que permita suponer el inicio de una transición efectiva.

Los autores arriba mencionados reconocen que la liberalización y la democratización no son sinónimos, aunque existe una estrecha relación histórica entre ambos procesos: "Sin las garantías de libertad individual y colectiva que entran en la primera, la segunda corre el riesgo de degenerar en un mero formalismo. Por otra parte, si no hay responsabilidad ante las masas e institucionalización de los grupos minoritarios en el segundo caso, la liberalización puede ser fácilmente manipulada y *retaceada* según la conveniencia de los gobernantes".<sup>66</sup> Empero, en el curso de la transición ambas pueden no darse sucesivamente.

Los gobernantes autoritarios pueden tolerar y hasta promover la liberalización en la creencia de que, al abrir ciertos espacios para la acción individual y colectiva, pueden aliviar ciertas presiones y obtener información y apoyo necesarios sin alterar la estructura de autoridad, o sea, sin tener que dar cuenta a la ciudadanía de sus acciones o someter al resultado de elecciones libres y competitivas su pretensión de gobernar. En la literatura sobre el tema se le ha llamado a esta forma de gobierno "democracia tutelar", "autoritarismo liberalizado" o "dictablanda".<sup>67</sup>

A la inversa -continuando con O'Donnell y Schmitter-, una vez iniciada la democratización, si sus defensores moderados temen la expansión excesiva de este proceso o quieren mantener las cuestiones polémicas fuera de la agenda de la liberalización colectiva, bien pueden auspiciar que se sigan imponiendo las antiguas restricciones a la libertad de individuos o grupos -o se crean otras nuevas-, a quienes estiman peligrosos o poco preparados para gozar de tales derechos y garantías. Tal como la liberalización, la democratización admite gradaciones, aunque resulte difícil especificar qué reglas y procedimientos son más o menos democráticos. Aun así, en la creación de una democracia política hay dos dimensiones que importan particularmente: 1) esta referida a las condiciones que restringen la competencia partidaria y las opciones electorales (por ejemplo la proscripción de ciertos partidos o corrientes ideológicas, restricción de candidatos admisibles, la manipulación fraudulenta de las jurisdicciones electorales, la limitación del financiamiento a los partidos, etc); y 2) tiene que ver con la creación eventual de una "segunda franja" de mecanismos de consulta y decisión, cuyo propósito es eludir

<sup>66</sup> O'Donnell, G., *et al. op. cit.*, tomo 4, p. 22-24.

<sup>67</sup> Cansino, César, *op. cit.*, p. 13.

la responsabilidad frente a los representantes elegidos por el pueblo (por ejemplo, se crean organismos paraestatales autónomos, asambleas corporativas, etc). “La democracia misma puede ser una cuestión de principios, pero la democratización implica llevarlos a la práctica mediante normas y procedimientos concretos y detallados”.<sup>68</sup>

O'Donnell y Schmitter reconocen que puede haber liberalización sin democratización. Es posible que se otorguen garantías fundamentales y a la vez se impida a los individuos o grupos participar en elecciones libres, dar su opinión acerca de las medidas oficiales y/o ejercer los derechos que harían a los gobernantes razonablemente responsables hacia ellos. A medida que avanza la liberalización, también se intensifican las demandas de democratización. Una de las principales incertidumbres de la transición es si estas demandas serán lo bastante fuertes como para generar dicho cambio, pero no tanto como para una regresión autoritaria.<sup>69</sup>

Según Robert Dahl, existen tres caminos con mayores posibilidades para transitar de un régimen no democrático a una democracia. En el primero, la liberalización precederá a la capacidad de representación del régimen (ésta puede entenderse como el nivel de legitimidad de cada régimen) siguiendo los pasos siguientes: 1) el régimen no democrático aumenta las oportunidades de debate público y se transforma en un régimen competitivo; 2) el régimen competitivo se transforma entonces en una democracia al aumentar la capacidad de representación del régimen. En el segundo caso, la capacidad del régimen precede a la liberalización: I) el régimen no democrático se abre haciéndose representativo; y II) el sistema representativo se transforma seguidamente en una democracia al aumentar las oportunidades de debate público. Finalmente, el tercer camino es la llamada vía rápida: un régimen cerrado se convierte abruptamente en una democracia al otorgar de forma repentina el derecho al sufragio universal y al debate público.<sup>70</sup> La secuencia más común en las democracias antiguas, comenta Dahl, está muy próxima a la primera trayectoria, es decir, en todas ellas los procedimientos políticos competitivos han precedido al *aperturismo* en la participación. Los otros dos caminos son mucho más peligrosos, y por lo mismo llegar a un sistema viable de seguridad mutua es, en el mejor de los casos, un asunto difícil.<sup>71</sup> Cuanto mayor sea el número de personas y la variedad y disparidad de intereses en juego, más difícil será el cometido y exigirá mucho más tiempo: “La tolerancia y la seguridad mutuas tienen más probabilidades de desarrollo en una pequeña élite que comparta perspectivas similares, que entre una complicada y heterógena coalición de dirigentes y representantes de estratos sociales cuyas metas, intereses y actitudes abarquen los matices más

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> Dahl, Robert, *La poliarquía...*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>71</sup> *Ibid.*, 44.



diversos.<sup>72</sup> Esta es la razón por la cual Dahl considera al primer camino con mayor probabilidades de producir el cambio estable del autoritarismo a la democracia.

Este autor considera que las democracias estables y las casi democracias son más factibles partiendo de procesos evolutivos sumamente lentos y no por el derrocamiento revolucionario de los autoritarismos. El antiguo régimen se transformará mediante un proceso evolutivo, el nuevo lo iniciarán desde el poder líderes que acceden, más o menos pacíficamente, a demandas en favor de cambios y participan en la instauración de una democracia política. Para que esta se consolide - después de un proceso de transición-instauración-, parece más propicia una "transferencia de poder", en que los gobernantes trasladan el control del Estado a alguna facción de sus partidarios, o una "entrega del poder" en la cual negocian la transición con algunos opositores no maximalistas, que un "derrocamiento" de los que ocupan el poder a manos de sus antagonistas.

En suma, la diferencia más notable entre liberalización y democratización estriba en que mientras la trayectoria de la segunda es relativamente predecible, aun tomando en cuenta el componente de incertidumbre inherente a los procesos democráticos, el grado de incertidumbre de una trayectoria de liberalización parece mucho mayor en la medida de que es un proceso abierto, sujeto al impacto de acciones pragmáticas. También el hecho de que la élite mantenga el control del cambio supone que no ha desaparecido la arbitrariedad, además, ésta última abre la posibilidad de comportamientos impredecibles por parte de los grupos movilizados. Por consiguiente, el grado de institucionalidad distingue a ambas trayectorias; la democratización involucra un cambio institucional.<sup>73</sup>

Así, la baja institucionalidad distinguirá a un proceso de liberalización de uno de democratización, lo cual también significa que es mayor el grado de incertidumbre del primero en relación con el segundo, en particular en cuanto al punto de llegada del proceso. De este modo, por ejemplo, mientras que países como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay, que en los ochentas vivieron procesos de democratización, y una década después enfrentaron problemas de consolidación democrática, México todavía parece lidiar con dilemas *aperturistas* vía reformas electorales, cuya evolución sigue siendo imprecisa.

Si la democratización fuera el resultado de un proceso acumulativo de medidas liberalizadoras, el autoritarismo mexicano habría sido desmantelado hace tiempo. Por otra parte, es indudable que en más de veinte años el sistema político mexicano se ha liberalizado de una manera significativa. Esto sugiere que entre liberalización y democratización puede haber diferencias muy importantes, tantas que la relación entre ambos tipos de trayectoria puede ser negativa, como en el caso mexicano.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> *Idem.*

<sup>73</sup> Loeza, Soledad, *op. cit.*, p. 49.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 48.

Si se toma como referencia el caso mexicano de liberalización, se confirmaría la idea de que entre liberalización y democratización puede no existir una relación secuencial, es decir, ambas trayectorias de cambio pueden seguir diferentes fines y diferentes tiempos. En México, como posiblemente en otros casos, la liberalización ha sido una vía para restaurar el equilibrio político-electoral. De este modo, la experiencia mexicana desmiente la idea de que las liberalizaciones tienen únicamente dos salidas posibles: el endurecimiento del autoritarismo o la democratización. Existiendo una salida más: la renovación o transformación del autoritarismo.

### **1.5. Reforma política y reforma electoral.**

La liberalización política de un régimen autoritario supone -como ya hemos señalado- una apertura controlada que permita la rearticulación de fuerzas y recursos políticos, así como la redefinición de las reglas políticas existentes. Estas reglas, dentro de las cuales se circunscribe el juego político y la lucha por el poder, están definidas por el régimen a su conveniencia. Ahora bien, en un proceso de liberalización el régimen autoritario tiene que redefinir tales reglas de acuerdo a la correlación de fuerzas existente, pero sobre todo, de acuerdo a las necesidades de sobrevivencia como élite política en el poder.

La élite que tiene el poder en un régimen autoritario, al percibir señales inequívocas de crisis en éste, tendrá que ampliar las libertades políticas y buscar una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos mediante la operacionalización de reformas político-electorales.<sup>75</sup> Empero, si la élite mantiene el control de la apertura política con el fin de mantenerse en el poder y liberalizar, no democratizar el régimen, en ningún momento dejará al azar la redefinición de las normas y procedimientos que enmarcan la lucha política.

En México (y quizás en otros países también) las aperturas políticas que han venido reconociendo gradualmente algunos derechos políticos y civiles, se han presentado generalmente como reformas a la legislación electoral, que amplían precisamente la arena electoral. Con el fin de entender mejor el proceso de apertura política del régimen autoritario mexicano, resulta conveniente delimitar las características de lo que oficialmente se ha presentado como una reforma política.

---

<sup>75</sup> Toda reforma electoral, independientemente de sus características legales, obviamente tiene connotaciones políticas, sin embargo, su objetivo principal es la modificación de la legislación electoral. En tanto, el concepto reforma política implica además de las modificaciones electorales, nuevas formas y nuevos canales de participación política, nuevos actores, una actitud diferente en la lucha política; en fin, una reforma política rebasa el ámbito electoral. En México se suele utilizar indistintamente los términos reforma política, reforma político-electoral y reforma electoral, para referirse a las adecuaciones a la ley electoral implementadas a partir de 1963 por el gobierno. Para este trabajo se utilizarán indistintamente los términos reforma político-electoral y reforma electoral, para referirnos a esas limitadas aperturas políticas que en la mayoría de los casos no han rebasado el ámbito electoral. El concepto de reforma política lo emplearemos según la definición arriba expuesta.

Un régimen autoritario puede encontrarse en una tensión permanente entre su función de control autoritario sobre algunos sectores sociales y su necesidad de legitimación en esa misma base social de cuyo consenso requiere. El mantenimiento del sistema de control de la burocracia política depende en gran medida de que esa tensión se sostenga. Si perdiera su capacidad de legitimarse en el consenso popular organizado y controlado, caería en formas de control abiertamente represivas, semejantes a las dictaduras sudamericanas. Este peligro se renueva cada vez que el régimen se distancia de la sociedad civil. Así, cuando la base de sustento popular amenaza con ausentarse o distanciarse, cuando el régimen empieza a perder el control a la vez que legitimidad en los grupos sociales, para mantener el mismo modelo de control político tiene que reajustar sus mecanismos de legitimación y las estructuras coercitivas que le garantizan la estabilidad política y la preservación del sistema. La actuación legal del régimen sobre los partidos políticos ha estado al servicio de esa doble necesidad, de control y legitimación.<sup>76</sup>

El régimen permite y controla cierta participación de los partidos de oposición con tal de no perder legitimidad. El registro se otorga o se obstaculiza de manera selectiva. Se procura mantener la acción de los partidos registrados restringida a los parlamentos, asambleas legislativas o cámaras, de tal manera que, sin compartir grandes espacios de poder, alimentan la imagen de un pluripartidismo. Aunque la supervivencia de un régimen autoritario no depende -en la mayoría de los casos- de la participación electoral, ésta es importante por su carácter plebiscitario.<sup>77</sup>

Una reforma política no implica necesariamente un cambio del modelo político, sino su posible consolidación (como en el caso mexicano). Las reformas aprobadas en un régimen autoritario, pueden no traducirse en un cambio sustancial en el modelo de poder como algunos sectores suponen, sino en un reajuste dentro del mismo marco político. Su objetivo principal es la legitimación de los procesos electorales como forma de legitimación del régimen. Cualquier régimen político -como es sabido- requiere consenso, apoyo electoral, para presentarse como legítimo, requiere legitimidad para fortalecerse, necesita fuerza para dirigir, coordinar, regir, y la fuerza a su vez, le permitirá continuar imponiendo las políticas económicas y sociales que considere adecuadas a sus intereses (y a los intereses externos).<sup>78</sup>

Una reforma política que trascienda el ámbito electoral, tendría como objetivos principales, lograr un contacto y representación con las nuevas fuerzas sociales que se agrupan en los partidos políticos o que actúan independientemente, ampliar las posibilidades de dirimir pacíficamente los conflictos y permitir el tránsito de un modelo político a otro donde impere la

<sup>76</sup> Villoro, Luis, "La reforma política y las perspectivas de democracia", en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coords.), *México hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1982, p. 349.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 352.

<sup>78</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, "Régimen político, legislación electoral y partidos en México", en Fernández Christlieb, Paulina y Octavio Rodríguez Araujo, *Elecciones y partidos en México*, México, Ediciones El Caballito, 1986, p. 29.

democracia política. Una reforma política a fondo requiere la modificación de disposiciones constitucionales y de leyes secundarias, tanto para corregir instituciones jurídicas deficientes como para constituir las que se consideren necesarias. Pero además de estas modificaciones legales, es indispensable modificar las bases reales de sustentación del poder contrarias a todo sistema democrático, y suprimir prácticas que al margen de las leyes, o en contra de ellas, mantienen a grandes sectores de la población en un estado de sujeción al gobierno, que se traduce en votos cautivos y una serie de controles ilícitos que vulneran seriamente la libertad política y facilitan manipular las elecciones y alterar sus resultados.

El reto central de una reforma política auténtica, no reside en forma principal en la simple mutación de disposiciones legales electorales, según Manuel González Hinojosa, “los procedimientos electorales y las normas que deben regirlos constituyen parte de la técnica de la democracia y no se identifican con la doctrina de fondo de la misma; pueden o no ayudar a fortalecer los supuestos fundamentales de una sociedad democrática, pueden o no aparentar adhesión sincera a las exigencias de los principios de una vida democrática para todos y en todos los órdenes, pueden o no ser congruentes con la búsqueda y realización constante y perpetua, por parte de todos, de las condiciones sociales, económicas, políticas, que favorezcan y fomenten el desarrollo pleno de las personas y de la sociedad, puede esa técnica estar o no al servicio de la justicia”.<sup>79</sup> En otras palabras, la técnica electoral no representa ni el único ni el principal de los problemas de la vida política y las posibilidades de una sociedad democrática.

Puede decirse que cuando un gobierno realiza una reforma electoral persigue uno o todos los siguientes objetivos: asegurar el control del gobierno ante la amenaza electoral que le presenta alguna coalición o partido opositor, afianzar o restaurar la legitimidad del sistema electoral cuando ésta se encuentra en peligro, o garantizar la gobernabilidad del sistema político en general.<sup>80</sup> En términos generales, el afianzamiento del poder y la relegitimación de un sistema requieren de acciones mutuamente excluyentes, pues mientras la obtención del primer objetivo suele exigir medidas que restrinjan los marcos de acción del electorado y/o de los partidos opositores, la consecución de la segunda meta casi siempre reclama acciones que los ensanche. Una reforma electoral específica, sin embargo, puede contener aspectos útiles para perseguir ambas metas, es decir, una combinación de restricciones y concesiones. La administración de dicha reforma será entonces, la que decida cuál es el principal objetivo. Una reforma electoral - como todo instrumento del régimen- debe reunir dos características: ser adecuada a la realidad que se pretende mantener o modificar, y ser correctamente utilizada o administrada.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> González Hinojosa, Manuel, citado por Moreno, Daniel en *Los partidos políticos del México contemporáneo 1916-1982*, México, s/e, 1982, p. 391-392.

<sup>80</sup> Molinar Horcasitas, Juan, “Viscísitudes de una reforma electoral”, en Loaeza, Soledad y Rafael Segovia, *La vida política mexicana en la crisis*, México, CEI-COLMEX, 1987, p. 26-27.

<sup>81</sup> *Idem*.

Las reformas político-electorales no son sino adecuaciones (al igual que cualquier tipo de reforma) de las políticas ineficientes, desviadas o impopulares, o de las instituciones que pierden legitimidad. En algunas sociedades, la razón de las reformas se encuentra en las contradicciones que genera una estructura o institución, que al llegar a un punto determinado impiden no sólo su evolución, inclusive su propia operación y supervivencia, para lo cual son necesarios cambios que faciliten el restablecimiento de la estabilidad. Por ello, los procesos de reforma no pueden ser sólo de rectificación, *deberían* partir de una reflexión profunda para que conduzcan a cambios verdaderos, que sirvan de plataforma a mecanismos más imaginativos o a actores políticos efectivos.

Cuando las reformas se suceden rápidamente (como en el caso mexicano), siempre queda la duda de que es la reforma la que se reforma porque no llegó a ser suficientemente profunda para dar solución al problema que la motivó, o porque sólo fue un recurso retórico que modificó el discurso político pero no a la realidad. Hay dos formas de hacer cambios o reformas: una es cambiando las estructuras, o sea, redefiniendo las reglas; la otra es readecuándolas si aún son vigentes. Quizá las reglas todavía funcionan y el problema sean las instituciones.

Casi toda reforma electoral que restringe el espacio político a la oposición, frecuentemente tiene como efecto la reordenación del aspecto político, que abandona los ejes izquierda-derecha para adoptar los ejes régimen-antirrégimen. Este reordenamiento no implica la posibilidad de formación de una alianza estratégica o de una coalición entre partidos de derecha con partidos de izquierda en la contienda electoral, pero sí puede producir coincidencias políticas en el rechazo al sistema electoral vigente.<sup>82</sup>

En síntesis, los cambios en los sistemas electorales nunca han sido logrados como resultado de sentimientos patriotas, nacionalistas, democráticos o altruistas de sus promotores. Estos cambios son producto de consideraciones de ventajas partidistas. Las modificaciones en la legislación electoral pocas veces se deciden en un recinto parlamentario, son más bien el resultado de acuerdos y compromisos celebrados entre representantes del gobierno con los partidos políticos y ciertos grupos de presión (iglesias, grupos económicos, etc). La lógica *reformadora* en materia electoral obedece por lo general a la resolución de dos problemas: el control político de un país y la estabilidad del régimen. En el fondo de la mayoría de las reformas político-electorales, difícilmente se puede encontrar la base de una transición, del autoritarismo a la democracia política; con un sistema de partidos competitivo, con la legitimidad proveniente honestamente de las urnas y con una representación auténticamente ciudadana.

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 39-40.

## CAPITULO 2. AUTORITARISMO Y LIBERALIZACION POLITICA EN MEXICO.

### 2. 1. Origen del régimen político mexicano.

Los orígenes de las actuales estructuras de control político en México se pueden rastrear tan lejos como uno esté dispuesto a remontarse al pasado. Algunos analistas han llegado al México prehispánico o a la España de la conquista; sin embargo, no es indispensable regresar tanto en el tiempo para dar una explicación satisfactoria.<sup>1</sup> Las principales características del sistema de control político vigente en México empezaron a tomar su forma definitiva a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, y en poco han variado desde el momento en que el General Manuel Avila Camacho asumió el poder en diciembre de 1940; este es al menos el punto de vista dominante en la literatura sobre el tema.<sup>2</sup> Esto no quiere decir que se hayan agotado las posibilidades de análisis de la naturaleza del proceso que llevó a la destrucción del caudillismo, a la formación y consolidación del partido oficial y del sistema autoritario que éste sostiene.

Inicialmente, es importante definir en este momento lo que entenderemos como control político, ya que es un asunto importante en este trabajo. Por control político se entiende la capacidad de las autoridades para dirigir la forma y contenido de las demandas y apoyos políticos al sistema, así como la naturaleza de los actores del mismo. Asimismo, es el conjunto de acciones que ejerce el régimen a través de estructuras coercitivas, ideológicas, económicas y organizativas con el objeto de mantener la estabilidad política y preservar el sistema. Las elecciones son un reflejo del grado de control político que ejerce un gobierno y un sistema político en general sobre la población.<sup>3</sup>

Ahora bien, el PNR y la institucionalización de las formas de control político a que dio lugar surgieron en medio de dos crisis: una política (el asesinato de Obregón) y otra económica (la depresión económica mundial). La Gran Depresión Mundial fue un fenómeno importante, pero

---

<sup>1</sup> Cfr. Molinar Horcasitas, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1993, p. 3-56.

<sup>2</sup> Existen varios trabajos al respecto, pueden consultarse entre otros: Reyna, José Luis, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, COLMEX, Cuadernos del CES N° 3, 1974; Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972; Luna, Matilde, "Las transformaciones del régimen político mexicano en la década del 70", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1983, p. 453-472.

<sup>3</sup> Meyer, Lorenzo, "La etapa formativa del Estado en México", en Casanova Álvarez, Francisco (comp.) *México: economía, sociedad y política, tomo II*, México, UNAM, 1985, p. 95.

institucional, procurar pasar, de una vez por todas, de la condición histórica del país de un hombre a la nación de instituciones y leyes.”<sup>6</sup>

Al exponer los motivos para crear el Partido Nacional Revolucionario (PNR) Calles expresó:

“... los desórdenes que se provocan en cada elección, y poco a poco, con el ejercicio democrático que se vaya realizando, nuestras instituciones irán fortaleciéndose hasta llegar a la implantación de la democracia”.<sup>7</sup>

En este marco, el 1 de diciembre de 1928 se anuncia la creación del Comité Organizador del Partido Nacional Revolucionario, y el 3 de enero de 1929 se publica la convocatoria para la Convención Constitutiva, misma que fijaría sus estatutos, elegiría al candidato presidencial para el periodo del 5 de febrero de 1930 al 30 de noviembre de 1934, y finalmente designar al Comité Nacional.<sup>8</sup>

En esa misma convocatoria, dirigida “a las agrupaciones revolucionarias de la República”, se proponía un “pacto de honor y solidaridad” entre todos los revolucionarios para “unificar en un solo y basto organismo nacional a todos los luchadores de la revolución, por encima de las tendencias y de los intereses particularistas de los grupos, que habrán de ser plenamente garantizados”.<sup>9</sup>

En un primer momento, el PNR aparecería como una federación de partidos locales que se consideraban “revolucionarios” y aceptan la disciplina del centro. La incorporación de los contingentes obreros y campesinos tenía entonces una importancia secundaria. Si bien es cierto que en cuanto a su estructura el PNR no se parecería a sus sustitutos –PRM y PRI-, ya que no se contaba entonces con una organización sectorial, ni tampoco vendría a ser un instrumento de imposición política en manos del presidente, sí sentó las bases características del régimen político mexicano.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 1 de septiembre de 1928.

<sup>7</sup> *Idem.*

<sup>8</sup> “Convocatoria a la Convención Constitutiva del Partido Nacional Revolucionario. A las agrupaciones revolucionarias de la república”, en Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, México, UNAM, 3ª ed., 1985, p. 195-203. Existen también otros trabajos sobre el origen del partido oficial, de los cuales destacan: Furtak K., Robert, *El partido de la revolución mexicana y la estabilidad política en México*, México, FCPS-UNAM, 1974; Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI Editores, 1982; *La ideología del partido de la revolución (PNR, PRM, PRI)*, México, PRI, 1979.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 195-196.

<sup>10</sup> Medin, Tzvi, *El minimato presidencial: historia política del maximato (1928-1935)*, México, Era, 1983, p. 42.

Como el PNR se asumía como gobiernista, y el gobierno a su vez se consideraba revolucionario, de allí en adelante todos los que pertenecían al partido oficial se catalogaron como revolucionarios.

Según la *Declaración de Principios del PNR*, publicada el 20 de enero de 1929, el partido se comprometía a aceptar "el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la *Constitución*". Asimismo, declaró fundamentales "para el logro de la emancipación de los trabajadores de las ciudades y del campo, los preceptos contenidos en los artículos 27 y 123 de nuestra Carta Fundamental, así como la *Ley de 6 de enero de 1915*".<sup>11</sup>

Así pues, formalmente el PNR nacía comprometido con un sistema popular y pluralista, sin pretensiones de detentar el monopolio del poder y comprometido con la superación de las formas decisorias personalistas y arbitrarias; parecía ser la negación de los procedimientos autoritarios que habían prevalecido hasta entonces.

En marzo de 1929 quedó formalmente constituido el PNR y al frente de su Comité Ejecutivo Nacional (CEN) el General Manuel Pérez Treviño. Al mismo tiempo, una parte del ejército, obregonistas en su mayoría, encabezaban la última gran rebelión militar en México; su objetivo, derrotar a Calles, jefe máximo del partido y de los revolucionarios. Al sofocarse la rebelión, el partido salió fortalecido y el ejército y el aparato político depurados. De ahí en adelante, aquellos que intentaran desafiar la disciplina del poder central deberían pensarlo dos veces. Era mejor jugar dentro de las reglas, incluso si se perdía, que al margen de ellas. Calles no se reeligió, pero a través del PNR y de su ascendencia personal sobre los principales jefes del ejército y líderes políticos, dictó las líneas generales seguidas por el gobierno hasta 1935; impuso y quitó presidentes, ministros, gobernadores, etcétera, y participó sistemáticamente en el proceso de toma de decisiones trascendentales.

Otro grave problema que venía arrastrándose desde 1926 era la rebelión cristera, que si bien no había llegado a poner en peligro la hegemonía misma del grupo revolucionario, tampoco se había podido apagar, y su existencia, por supuesto, debilitaba el poder del centro y el proyecto de institucionalización de éste. Fue precisamente en julio de 1929 cuando la Iglesia como fuerza política perdió frente al régimen de la revolución, así lo entendió y con ello se cerraba el último

---

<sup>11</sup> *Declaración de Principios del Partido Nacional Revolucionario*, México, PRI, Cuadernos de Documentación Política N° 3, 1976, p. 7-8.1



capítulo de esta pugna Estado-Iglesia que databa del siglo anterior.<sup>12</sup> Quedaba así solamente una oposición legítima que habría que vencer: la electoral.

En medio de una fuerte lucha interna, el PNR elige finalmente a Pascual Ortiz Rubio como candidato a la Presidencia, quien habría de enfrentarse en el plano electoral al movimiento encabezado por José Vasconcelos. En esta primer campaña presidencial, el PNR guardó las formas de la tolerancia democrática pero hasta cierto punto nada más, pues la persecución contra los vasconcelistas se hizo algo común. El grupo en el poder no iba a permitir que ningún opositor, y por ningún medio, le desplazara.

En esta primera prueba de fuerza el PNR no dejó nada al azar; realmente Vasconcelos y su movimiento político no tuvieron la mínima posibilidad de triunfar en su enfrentamiento con el gobierno, pues desde entonces el partido fue el instrumento electoral gubernamental. Así, el vasconcelismo no sólo se enfrentó a Pascual Ortiz Rubio como candidato del PNR, sino al propio gobierno, al jefe máximo, al ejército, al erario nacional. La votación final para los dos principales contendientes fue: Ortiz Rubio 1, 948 848 votos; José Vasconcelos 110, 970 votos.<sup>13</sup>

Desde este momento, el PNR nacía como partido dominante, casi único, para el que la oposición partidaria era útil en la medida en que daba legitimidad al pretendido pluralismo político, pero a la que no se le permitiría reclamar más que una fracción mínima de los votos. Desde entonces la oposición partidaria estuvo condenada a la impotencia y la frustración, a ser, muy a su pesar, un elemento funcional y legitimador para la consolidación del monopolio efectivo del poder en manos del partido-gobierno.

Así pues, el partido en el gobierno no surgió para llevar a cabo una revolución o continuar la iniciada en 1910, sino para administrar los resultados de ésta. Se puede decir incluso, que hasta el día de hoy (1998), el partido del gobierno sigue siendo eso: un aparato administrativo, una institución política del régimen encargada de unificar, manipular y legitimar su ejercicio del poder.

En 1935, siendo ya presidente Lázaro Cárdenas, y tras una espectacular crisis política, éste expulsó a Calles -y a los callistas- del PNR (y después del país) y se propuso reestructurar el partido. Aunque Calles y Cárdenas terminaron como enemigos políticos, vistos bajo la perspectiva de la institucionalización se complementaron de manera excelente. El sonorenses puso

---

<sup>12</sup> Meyer, Lorenzo, "La etapa formativa...", *op. cit.*, p. 102.

<sup>13</sup> Medin, Tzvi, *El minimato...*, *op. cit.*, p. 67.

las bases del Estado mexicano contemporáneo y creó las instituciones para que finalmente se pasara de la era de los caudillos a la de los procedimientos rutinarios. Pero debido al vacío de poder que encontró en 1928 (tras la muerte de Obregón), no pudo resistir "el llamado" a preservar un elemento de caudillaje. Cárdenas logró arrancarlo de su posición en 1935 y lo eliminó como un obstáculo para que se cumpliera cabalmente el proyecto que Calles mismo había diseñado para México al término de su mandato: el de la nación de instituciones y de leyes.

En 1938 el PNR se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), reorganizándose bajo los impulsos radicales de la política de masas del presidente Cárdenas. En ese momento sus principios se hicieron más concretos, pues el PRM aceptó la idea de que el Estado mexicano debía actuar en beneficio de los trabajadores rurales y urbanos, y tener como meta básica el llegar a dar forma a una sociedad en donde las masas trabajadoras se convirtieran en el centro del sistema político, social y económico; una especie de socialismo, digamos. En la *Declaración de Principios del PRM* se definía esta relación así:

"Reconoce (el PRM) la existencia de la lucha de clases, como fenómeno inherente al régimen capitalista de la producción, y sostiene el derecho que los trabajadores tienen, de contender por el poder político, para usarlo en interés de su mejoramiento... Considera como uno de sus objetivos fundamentales la preparación del pueblo para la implantación de una democracia de trabajadores y para llegar al régimen socialista."<sup>14</sup>

Este nuevo organismo pretendió combinar su carácter de partido de cuadros con el de masas, las cuales no se afiliaban directamente, sino a través de uno de los cuatro sectores que formarían la estructura básica del partido: el campesino, el obrero, el militar y un último definido como popular. La Confederación Nacional Campesina (CNC) dominó al primero, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) al segundo, y los burócratas al popular a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE).<sup>15</sup>

Una vez que la política de masas logró dar una base social popular y firme al régimen, el radicalismo oficial declinó. El régimen supeditó a su acción a las clases populares. Estas respaldarían a aquél y no a la inversa necesariamente.

---

<sup>14</sup> "Declaración de Principios y Programa del Partido de la Revolución Mexicana", en *La ideología del partido de la...* op. cit., p. 47.

<sup>15</sup> Meyer, Lorenzo, "El Estado mexicano contemporáneo", en *Lecturas de política mexicana*, México, CEl-COLMEX, 1977, p. 20.

La grande y mediana empresa privada también fue organizada por el gobierno. Para tal fin se expidió en 1936 la *Ley de Cámaras de Comercio e Industrias*, que dejó a la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) como las organizaciones formales a través de las cuales el régimen recibiría las demandas de este sector y con cuya colaboración elaboraría aquellas políticas que no afectarían directamente sus actividades. A la vez, se abría la posibilidad de controlar las acciones de los empresarios por medio de sus organizaciones formales.<sup>16</sup>

Puede afirmarse que los seis años del gobierno cardenista (el periodo presidencial se amplió de cuatro a seis años en 1933) vieron sucederse con gran rapidez una serie de reformas estructurales que terminaron por alterar notablemente la naturaleza del régimen revolucionario y que aumentaron la capacidad del Estado para desempeñar sus funciones centrales.

Así, para el momento en que el gobierno del presidente Cárdenas tocaba a su fin (1940), la actividad del régimen mexicano se encontraba enmarcada dentro de un tipo de sistema político que hemos definido como autoritario: el partido oficial no estaba concebido para llevar a cabo una lucha electoral. Además, no había posibilidad de que el grupo en el poder lo abandonara en caso de que perdiera en las urnas. Aun las organizaciones más antagónicas al gobierno, como las de los empresarios privados, encontraron que tenían que estar dirigidas por empresarios, si no abiertamente ligados al régimen, por lo menos no enteramente antagónicos a éste. Finalmente, toda esta organización de la actividad política en una estructura de carácter corporativo, tendía a concentrar excesivamente el poder de decisión en manos de la élite política y en particular del presidente en turno; si en un principio el partido tuvo ciertos rasgos de autonomía, para 1940 los había perdido.<sup>17</sup>

En suma, una vez expulsado Calles del país, fortalecida la Presidencia, transformado el PNR en PRM, disminuidos así los viejos partidos y aceptados en su lugar las organizaciones de masas que se convirtieron en los canales predominantes de la relación entre los dirigentes del régimen y sus bases, todo quedó listo para presenciar el surgimiento del actual sistema político. Sólo hubo un punto en que el proyecto callista no se iba a cumplir: la competencia democrática por el poder a la que Calles aludió en su discurso del 1 de septiembre de 1928. Lo más seguro es que nunca se tuvo la intención de llegar a un sistema democrático -como se vio posteriormente-, pues la

---

<sup>16</sup> Acerca de la relación empresarios-Estado, puede verse Arriola, Carlos, "Organizaciones empresariales contemporáneas", en *Lecturas de política...*, op. cit., p. 323-353.

<sup>17</sup> Meyer, Lorenzo, "El Estado mexicano...", op. cit., p. 21-22.

debilidad inicial de la oposición partidista se perpetuó por una decisión del régimen, y se evitó así su fortalecimiento futuro: la institucionalización se hizo sobre bases no democráticas sino autoritarias, y esa herencia, como tantas otras, no desapareció sino que se arraigó.

## 2. 2. Consolidación del régimen (1940-1970).

Después de las reformas cardenistas, México entró en una etapa de consolidación de su régimen político y de desarrollo económico. Esta afirmación no significa que no se presentaran conflictos políticos internos y externos, así como movimientos sociales importantes y periodos, aunque cortos, de recesión económica. Sin embargo, se puede afirmar que en lo político se consolidaron las tendencias del predominio del poder central y el reforzamiento del corporativismo estatal sobre la sociedad.

El proceso de desarrollo emprendido por el presidente Manuel Avila Camacho terminó por transformar la faz del país con una rapidez inusitada. No obstante, las estructuras políticas sufrieron muy pocas modificaciones. Una vez concluido el periodo cardenista, con su proyecto de reforma social y política, el régimen se lanzaba de lleno a un nuevo objetivo: el crecimiento económico.<sup>18</sup>

Ahora bien, casi todos los análisis del sistema político contemporáneo de México tienden a centrarse en la explicación de un hecho singular: su estabilidad política. En efecto, en 1929 como ya se mencionó, se derrotó el último intento serio por romper la continuidad política mediante el uso de la fuerza. Al fundarse ese mismo año el PNR, y desde entonces -aunque con otros nombres-, el partido ha usufructuado el poder de manera ininterrumpida; de ahí podríamos decir que arranca la estabilidad política mexicana.

La manera como se organizó a los trabajadores en los años 20 y 30 repercutió en la orientación política de las organizaciones de masas por muchos años. Esta organización se hizo básicamente desde el poder y las ventajas que entonces y después obtuvieron los campesinos, obreros y demás, tuvieron un precio: la subordinación de la acción política de las clases populares organizadas a los intereses del régimen. Se creó una tutela política institucionalizada.<sup>19</sup> De tal

---

<sup>18</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 7ª ed., 1975, p. 163-179.

<sup>19</sup> Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna, "México: el sistema y sus partidos; entre el autoritarismo y la democracia", en Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna (coords), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores/Universidad de la ONU, 1989, p. 306.

manera que los líderes de estos sectores respondieron a las necesidades políticas de la élite más que a las de sus bases; su papel fue básicamente el de disciplinar y controlar las demandas de los miembros de sus organizaciones, condición indispensable para mantener el carácter autoritario del régimen. Aún después de muchos lustros, las organizaciones de trabajadores que conservaron su autonomía fueron pocas, algunas de ellas marginales y en pugna constante con el gobierno. Así, la importancia política que pudieran tener ciertas organizaciones de masas guardaba una relación inversa con su marginalidad dentro del sistema político.

Bajo este panorama, el presidente Manuel Avila Camacho se vio en la necesidad de apoyar una acumulación rápida de capital a través de un tipo de industrialización, que en el contexto de la Segunda Guerra Mundial permitió el crecimiento acelerado de las exportaciones mexicanas de 1939 a 1945 en un 100 %. Las importaciones provenientes de Estados Unidos y Europa se suspendieron y esto dio paso a que la incipiente clase empresarial mexicana, sin competencia externa, aprovechara la coyuntura y se expandiera rápidamente.<sup>20</sup> En este proceso de industrialización tal y como señala Lorenzo Meyer, “parecería que la burguesía nacional moderna, en estrecha cooperación con el Estado, iba a asumir el papel de verdadera directora del proceso económico”.<sup>21</sup> No obstante, ese proceso de industrialización y el contexto político dentro del cual tuvo lugar, propiciaron una distribución unilateral del esfuerzo colectivo.

En materia política, el general Avila Camacho ideó una restructuración del partido oficial, eliminando, para empezar, el sector militar del PRM; con ello, el ejército mexicano pasó a un segundo plano en el quehacer político. Otra modificación que tuvo lugar en 1943, consistió en la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que vino a ser el complemento -y contraparte- junto con la CNC y la CTM de los tres sectores del partido gubernamental. Esta confederación aglutinó a las más diversas organizaciones, predominando las de los sectores medios: colegios de profesionales, pequeños empresarios, comerciantes, etcétera.<sup>22</sup>

Además de la restructuración del PRM, como Avila Camacho quería imponer en la próxima legislatura –a renovarse a mediados de 1943- a un grupo de diputados que le fueran plenamente fieles, se reformó el 4 de enero de 1943 la *Ley para Elecciones de Poderes Federales* que databa

---

<sup>20</sup> Medina, Luis, “Del cardenismo al avilacamachismo”, en *Historia de la revolución mexicana. Periodo 1940-1952*, México, COLMEX, 1978, p. 185-212.

<sup>21</sup> Meyer, Lorenzo “El Estado mexicano...”, *op. cit.*, p. 26-27.

<sup>22</sup> Medina, Luis, “Del cardenismo...”, *op. cit.*, *idem*.

del 2 de julio de 1918. Con estas medidas el presidente pretendía ganar tiempo en la designación de candidatos del partido oficial y disciplinar e institucionalizar el reclutamiento de la clase política que sería responsable, no frente a las bases del partido, sino ante la cúspide del sistema político.<sup>23</sup>

Las reformas principales de la legislación electoral tenían que ver con la renovación de la Cámara de Diputados cada tres años, a partir de 1943, y la de senadores y la Presidencia de la República cada seis, a partir de 1946. Asimismo se reformaron algunas cuestiones relacionadas con autoridades electorales y actos de su competencia: integración de concejos electorales municipales, de las listas y distritos electorales, etcétera.<sup>24</sup>

Sin embargo, tal reforma dejó intacta la esencia misma del sistema electoral mexicano, pues desde 1918 las autoridades locales controlaban las bases de dicho sistema: integración y depuración del padrón electoral, definición de distritos de acuerdo con el censo de población, y designación de lugares para instalar las casillas. También se mantuvo el mecanismo para integrar éstas últimas, que consistía en formarlas con los primeros ciudadanos que estuvieran en la fila para votar.<sup>25</sup> En suma, se mantenían los vicios del sistema electoral: falta de garantías de imparcialidad de los funcionarios electorales.

Hacia finales de 1945, México había cambiado mucho social y políticamente. Además del aumento de su población, se distinguían ya corrientes políticas definidas a nivel nacional. Aparte del PRM estaba el PAN y el sinarquismo, en cuanto a la derecha, y varios grupos de izquierda que intentaban formar un partido nacional.<sup>26</sup> Ante esta nueva situación, la ley electoral vigente resultaba anacrónica, pues permitía el control del proceso electoral por parte de autoridades estatales y municipales, lo cual se prestó a manipulaciones y fraudes. De tal modo que todos los grupos de oposición presionaron a Avila Camacho para que se reformara nuevamente la legislación correspondiente. Por otra parte, al candidato presidencial del PRM, Miguel Alemán Valdés, le convenía acceder al poder por medio de una elección incuestionable, sobre todo que no dejara lugar a dudas en el extranjero y particularmente en Estados Unidos.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 187.

<sup>24</sup> Cfr. García Orozco, Antonio (recopilador), *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, México, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Secretaría de Gobernación, 3ª ed., 1989, p. 240-242.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> Medina, Luis, "Del cardenismo...", *op. cit.*, p. 62.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 65.

En diciembre de 1945 la Cámara de Diputados recibió la iniciativa de la *Ley Electoral Federal*, propuesta presidencial que modificó completamente el sistema electoral mexicano. Se centraliza el proceso electoral y se promueve el registro de los partidos políticos nacionales, no sin antes plantearles diversos obstáculos, como por ejemplo: contar con un número no menor de 30 mil asociados; no sujetarse a organizaciones internacionales; no tener denominación o referencias religiosas; elaborar un programa político; encauzarse por medios políticos; establecer un sistema de elección interna para designar candidatos; y hacer obligatorio el funcionamiento de los partidos políticos por medio de una Asamblea Nacional, un Comité Ejecutivo Nacional y Comités Directivos en cada entidad.<sup>28</sup>

La ley proponía, además, la creación de organismos electorales que se harían cargo del proceso, quitándole así el control del mismo a las autoridades locales. Se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral con la participación de: el secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete, comisionados por el Ejecutivo Federal; dos miembros del Poder Legislativo, un senador y un diputado comisionados por sus respectivas cámaras o por la Comisión Permanente; y dos comisionados de los Partidos Nacionales.<sup>29</sup>

La ley se publicó el 7 de enero de 1946 a pesar de la oposición de los diputados pertenecientes a la CTM, pues veían a esta reforma como una amenaza que disminuía su influencia política, sobre todo a nivel local.

Ese mismo mes se reforma nuevamente el PRM, o mejor dicho, se disuelve para dar paso a la creación del PRI. Según el historiador Luis Medina, el PRI tenía “algunas novedades” en cuanto a su estructura que podían significar un “intento por llevar la democratización al interior del partido y evitar con ello la mala fama que el PRM había adquirido”.<sup>30</sup> Sin embargo, dicha “democratización” fue relegada por los *pactos* y negociaciones entre los sectores que conformaban la base popular del partido del régimen.

El PRI ya no tenía como meta formal una “democracia de los trabajadores”, sino “la justicia social y el desarrollo económico” a través de una colaboración entre los diversos grupos sociales.

---

<sup>28</sup> García, Orozco, Antonio..., *op. cit.*, Capítulo III, artículos del 22 al 39, p. 244-245.

<sup>29</sup> *Ley Electoral Federal (7 de enero de 1946)*, en García Orozco..., *op. cit.*, p. 242-253.

<sup>30</sup> Medina, Luis, “Del cardenismo...”, *op. cit.*, p. 76-78.

El partido abandonaba el nombre y todo lo que lo relacionara con el pasado cardenista, pero mantenía una estructura sectorial y vertical.<sup>31</sup>

De este modo, el crecimiento económico de la época estaba montado en un sistema político con fuertes rasgos autoritarios, dando por resultado una estructura social muy contradictoria.

Puede afirmarse que el proceso de crecimiento iniciado en los 40 generó fuertes contradicciones en el interior de la sociedad, mismas que se vieron reflejadas claramente en la desigual distribución del ingreso. El crecimiento económico fue expansivo pero a la vez *marginalizador* y excluyente de grandes sectores de la población. En este sentido, la estabilidad política del régimen sólo podía entenderse con base en la estructura del poder, que tiene la *facultad* de seleccionar aquellas demandas que puede absorber, y de suprimir aquellas que le son incompatibles. Las medidas de control político, específicamente de regulación y mediatización de demandas, funcionaron realmente con éxito permitiendo una fuerte expansión económica dentro de un clima de estabilidad política.<sup>32</sup>

Se podría afirmar que la base real de la estabilidad política y de la expansión económica, particularmente a partir de los años 40, fue la utilización de múltiples medidas de control político, entre las cuales se pueden incluir la represión violenta, mecanismos legales, medidas abiertas de manipulación, consignas ideológicas, corrupción, cooptación, etcétera.<sup>33</sup> Estas se convirtieron, por una parte, en las condiciones para mantener tasas de crecimiento económico relativamente elevadas, y por otra, en factores claves para explicar la estabilidad política del país. El hecho de que no hubiera con frecuencia movilizaciones significativas de grupos enfrentados al sistema, puede considerarse como un indicador de que las medidas de control político funcionaban.

Otra característica distintiva que adquirió el sistema político mexicano, es el marcado carácter centralizador y presidencialista. Esta centralización institucional explica también en buena medida la estabilidad alcanzada desde 1929. Los amplios poderes que la Constitución le concedió al presidente, así como los llamados *poderes metaconstitucionales* que fue adquiriendo con el tiempo -principalmente el de ser jefe indiscutible del partido oficial- llevaron a que la Presidencia se convirtiera en el centro político insustituible y casi incontestable del sistema.

---

<sup>31</sup> Cfr. *Declaración de Principios y Programa del Partido Revolucionario Institucional*, México, PRI, 1976, p. 49-64.

<sup>32</sup> Reyna, José Luis, "Control político...", *op. cit.*, p. 9-12.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 12.



Con una estructura política así, corporativa y centralista, el régimen mexicano fácilmente pudo eliminar la competencia por el poder y enfatizar sus esfuerzos en la conciliación entre los diferentes grupos de la sociedad a través de sus relaciones verticales y subordinadas. Como la meta principal del Estado mexicano era promover la acumulación del capital, de acuerdo a este fin, los esfuerzos del régimen fueron encauzados para crear un clima favorable para el capital. Este clima que favorecía la inversión privada, no solamente a través de incentivos, sino con algo más importante, con una infraestructura política efectiva -la cual absorbía y neutralizaba las demandas-, tenía como elemento clave la estructura corporativa del partido gobernante.<sup>34</sup> Esto no quiere decir que no existieran presiones políticas desde abajo, por el contrario, la presión política se iba incrementando paulatinamente.

Es bien sabido que el desarrollo de la inversión privada en cualquier país está relacionado con la creación de las condiciones económicas y políticas óptimas por parte del Estado. En el caso de México, el corporativismo es lo que mantuvo la estabilidad del sistema, el cual estuvo dispuesto a regular conflictos y en algunas ocasiones recurrió a soluciones violentas. La hipótesis de Schmitter, de que el Estado corporativista está fuertemente asociado con el capitalismo dependiente, es perfectamente aplicable al corporativismo mexicano.

Se ha argumentado que las organizaciones y corporaciones son indispensables por cuatro aspectos relacionados estrechamente con la dominación política: 1) la regulación de conflictos de clase; 2) la racionalización de los procedimientos políticos; 3) la implementación de decisiones políticas y económicas y; 4) la ejecución efectiva de los mecanismos de control político, lo cual depende del régimen.<sup>35</sup>

El corporativismo que se gestó en México implicaba la *movilización política en orden*, irónicamente, para desmovilizar a los grupos que formulaban demandas de todo tipo. El populismo activó estratégicamente a grupos de ingresos bajos y medios (obreros, campesinos y burócratas) y los incorporó al régimen, controlando y *desradicalizando* sus demandas. La despolitización en el sistema político mexicano permitió un uso sofisticado del proceso de pactos dentro de los límites presentados por el régimen. Esta era otra alternativa al uso de la represión.

---

<sup>34</sup> Reyna, José Luis, "Redefining the authoritarian regime", en Reyna, José Luis y Richard Weinert (editores), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Pa., ISHI, 1977, p.155-160.

<sup>35</sup> Vid. *Supra*, 1.2. Régimen autoritario, p. 9.

Si las demandas no eran desviadas, eran suprimidas; las organizaciones políticas, por lo tanto, actuaban como "barreras de contención".<sup>36</sup>

El populismo, con un régimen corporativista, impidió por muchos años el desarrollo en México de reales y representativas organizaciones políticas de las clases populares. Aquellos que se enfrentaron al sistema eran vulnerables debido a la férrea institucionalización de éste. Por esta vía, el régimen obtuvo apoyo popular a través de una representación de intereses, mientras impedía la movilización política real de estos sectores. La existencia de instituciones aparentemente democráticas (el caso del partido oficial por ejemplo) era muy importante para el régimen, porque ello le daba a las masas incorporadas una sensación de participación política, aunque ésta por sí misma era insuficiente. Fue preciso combinar la incorporación con una serie de demandas y la garantía de algunas concesiones. Una vez otorgados esos beneficios, el régimen recibió la disciplina de las organizaciones campesinas y obreras, de los sectores medios, e incluso de organizaciones empresariales.

En algunos casos se estimulaba la movilización política para construirse legitimidad, en otros, se desmovilizaba a través de sus organizaciones creadas *ad hoc* para *desradicalizar* las demandas que podían afectar a alguna parte del sistema. Este proceso de corporativización estuvo estrechamente relacionado con la expansión económica. El desarrollo de la economía mexicana dependía casi exclusivamente del control sobre los sectores productivos; y ese control se logró combinando autoritarismo, corporativismo y populismo.<sup>37</sup>

Cabe aquí señalar que la caracterización que hace O'Donnell de los regímenes autoritarios<sup>38</sup> en proceso de modernización, coincide en parte –y en parte no– con esta etapa de consolidación del régimen mexicano. Coincide en los siguientes aspectos: "domesticación" de los sectores populares mediante la coerción, cooptación o la represión de sus miembros; *encapsulamiento* de diversos sectores sociales, sobre todo a través de la red corporativa del régimen; burocratización de las organizaciones sociales (sindicatos, partidos políticos, etc) previa autorización o registro gubernamental; monopolización de la representación política por dirigentes colocados expresamente para combatir la disidencia (el famoso *charrismo* sindical); y se impedía o se trataba de marginar la movilización política independiente.

---

<sup>36</sup> Reyna, José Luis, "Redefining the...", *op cit.*, p. 161.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>38</sup> *Vid. Supra*, 1.2. Régimen autoritario p. 7-9.

Las diferencias son pocas, pero significativas, por ejemplo: desde el término de la Revolución de 1910 no se han dejado de celebrar periódicamente elecciones para elegir al Presidente de la República o a los integrantes del Congreso de la Unión. Aún cuando el control de los procesos electorales siempre hubieran estado en manos del grupo gobernante, éstos no se han interrumpido, pues constituyen una fuente importante de legitimidad. Ciertamente que el control oficial de los organismos electorales le han permitido al partido del régimen mantenerse en el poder, a veces a costa de fraudes y de violencia. Asimismo, le garantizaba el control de los partidos políticos opositores, ya sea a través de los innumerables requisitos para registrarlos, o simplemente desconociéndolos legalmente. Como sea, la celebración periódica de elecciones facilitó el control político de los sectores populares al tiempo que les permitía exponer sus demandas. En suma, durante el proceso de consolidación del régimen autoritario no se suspendieron las elecciones ni la prohibición de partidos políticos fue generalizada, porque ambos -elecciones y partidos- eran indispensables para el sistema debido a que: 1) era importante mantener una imagen democrática; 2) legitimaban al sistema; 3) permitían la participación política de los sectores populares (por medio de las estructuras orgánicas del sistema, generalmente); y 4) permitían la movilidad de los miembros de la clase política.

Así, los grupos organizados, desde los más poderosos económica y políticamente hablando, hasta los más débiles, fueron hábilmente coordinados por el régimen. Para este fin se emplearon diversas medidas de control político, como el liderazgo corrupto, la represión legal, la extensión de prestaciones, la regulación de licencias, créditos, etcétera. Estas medidas conforman lo que algunos autores llaman *síndrome del control político*.<sup>39</sup> Desde sus inicios el régimen mexicano tendió a cooptar y negociar con aquellos grupos que conservaban algún vínculo con él; reprimía cuando estos dos procesos fallaban. La represión sin ningún intento previo de cooptar o negociar surgió principalmente frente a los grupos que no estaban incorporados al sistema político y que evidenciaban cierta capacidad organizativa y disponibilidad a la movilización. El régimen definía a un grupo como *cooptable* en la medida que adquiriera un nivel de movilización. A un grupo movilizado no se le permitía actuar libremente, sin restricciones dentro del sistema. Podía haber pluralismo, pero limitado. Dentro de las condiciones del sistema, nunca se admitió una oposición política estrictamente real. Sin embargo, el monopolio del poder político en México no fue capaz de penetrar en todos los grupos de la sociedad. Siempre existieron grupos -minoritarios- que no

---

<sup>39</sup> Reyna, José Luis, "Control político...", *op. cit.*, p. 19-21.

acataron las reglas establecidas. El movimiento ferrocarrilero de 1958 y el movimiento estudiantil de 1968 son dos claros ejemplos.

El movimiento estudiantil demostró una de las fragilidades del sistema político mexicano; su incapacidad de absorber las demandas de grupos no incorporados cuando se hallan en una situación de organización y movilización política. En otras palabras, demostró que la centralización política tiene consecuencias duales. Es funcional en tanto que el número de demandas -reducido o no- provenga de grupos que cuentan con la aprobación del grupo en el poder, pero es sumamente vulnerable cuando las demandas se multiplican y provienen de grupos situados fuera del sistema. Esta incapacidad de absorción mostró la fragilidad del sistema, aun cuando su mecanismo compensatorio, la represión, le volvió a ofrecer funcionalidad. De ahí que el régimen no haya permitido la existencia de este tipo de grupos y reaccionara en forma autoritaria, extremando las medidas de control y con soluciones drásticas, cuando aquéllos adquirieron alguna capacidad de acción política autónoma.<sup>40</sup>

### **2.3. Presidencialismo y sistema de partidos (1940-1970).**

Como ya se ha mencionado, en México la institución presidencial fue el núcleo unificador de los mecanismos de fuerza y legitimidad del régimen. En efecto, el predominio del Presidente de la República en el funcionamiento de la estructura político-institucional, materializa y organiza la dominación que ha venido desarrollándose a lo largo de un complejo proceso histórico a partir del cual el régimen posrevolucionario ha construido y mantenido su hegemonía.

Existe un gran número de trabajos que analizan el tema del presidencialismo en México, desde diferentes ópticas y con diferentes conclusiones, sin embargo, la mayoría reconoce en éste una pieza fundamental en el desarrollo del régimen y como el eje indisputable del poder<sup>41</sup>. Una amplia enumeración de las causas de este predominio podría ser la siguiente: 1) es el jefe del partido que gobierna desde 1929; 2) la debilidad del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>41</sup> Por mencionar sólo algunos: Calderón, José María, *Genesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones El Caballito, 1972; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978; Piñón, Francisco, *Presidencialismo, estructura de poder en crisis*, México, Plaza y Valdés Editores, 1995; Vega Vera, David, *El presidencialismo mexicano en la modernidad. Estudio sociológico y constitucional*, México, Editorial Porrúa, 1989;

de los legisladores son miembros del partido en el poder y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y, seguramente, estarán frustrando así su carrera política; 3) la integración de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que difícilmente se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado; 4) la amplia influencia que tiene en la economía a través del Banco Central y de las empresas de participación estatal; 5) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él; 6) la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles que se ejercen sobre los medios masivos de comunicación; 7) las amplias facultades constitucionales y extra-constitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de los estados; 8) la determinación de la política internacional del país; 9) el ser gobierno directo de la región más importante del país, es decir, el Distrito Federal; y 10) un elemento psicológico: se acepta por lo general el papel predominante del Ejecutivo sin que nadie se lo cuestione.<sup>42</sup>

Esta concentración del poder político en la institución presidencial y la capacidad de su reproducción política, tuvieron efectos en la configuración de la estructura del poder e influyeron de manera definitiva en el comportamiento político de la sociedad civil. Así, por ejemplo, el predominio presidencial se sobrepuso a la formalidad constitucional que sanciona la división de poderes y la organización federativa, resultando en la práctica que la concentración del poder en el Ejecutivo subordinó, en los hechos, tanto a las entidades federativas como a los poderes Legislativo y Judicial.

Este proceso de centralización del poder consolidó al presidencialismo como una forma autoritaria de gobierno en su relación con la sociedad, lo cual se vio legitimado con la inclusión institucionalizada de sectores populares al régimen. La aprobación de las demandas sociales, más la progresiva integración institucional de las fuerzas populares como bases de apoyo, le permitieron al régimen sustentar las bases de la organización y del consenso social desde la lógica del dominio presidencialista, y mantener de este modo su hegemonía frente a los brotes de organización autónomos que diversos sectores de la sociedad pretendían desarrollar.<sup>43</sup> Al ser la Presidencia el origen y el punto terminal de una enorme red de instituciones políticas -sobre todo

---

Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial, el poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM/Porrúa, 1987.

<sup>42</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo...* op. cit., p. 25-26.

<sup>43</sup> Arredondo Ramírez, Estela, "El presidencialismo ante el dilema de estabilidad o democracia", en Rodríguez Araujo, Octavio (coord), *México: estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, México, CIDE/Ediciones El Caballito, 1988, p. 78-79.

aquellas comprendidas en la estructura administrativa federal-, el resultado fue que prácticamente no hubiera problema o demanda de la sociedad civil que no tuviera una vía institucional de expresión política. Los escasos episodios de conflicto violento y crisis en el sistema político mexicano antes de los años 70 (58 y 68), se pueden considerar como momentos en que cierto tipo de demandas rebasaron a la institucionalidad. Aunque estos episodios dejaron una profunda huella en el sistema, pasadas las crisis éste se apresuró a reestructurarse ampliando los canales institucionales para que las circunstancias que habían dado lugar al choque no se volvieran a presentar.

En términos generales es posible afirmar que en México el sistema acumuló una gran capacidad de reproducción institucional. No hay duda de que la estabilidad del sistema político tuvo mucho que ver con la eficaz regulación del conflicto político y social generado por la transformación de la economía, pues para ello hubo recursos materiales y también políticos.

Dentro de la evolución del sistema político mexicano, el partido del régimen <sup>44</sup> ha sido señalado como uno de los principales factores para fundamentar la continuidad del autoritarismo. Las cúpulas políticas de las organizaciones obreras, campesinas y populares del partido fueron las que resolvieron la reproducción de la subordinación de sus representados a la lógica del dominio presidencialista. Por lo mismo, con la sanción presidencial pudieron negociar en el interior del propio partido las cuotas de *representatividad* de sus bases en las diversas instancias de los poderes de la federación. Pero indudablemente, en la institución presidencial recayó el peso fundamental del continuismo de la *democracia autoritaria*; por ser la instancia donde se decidía la designación del sucesor del mando, posteriormente avalada por la fuerza política del PRI y refrendada en el proceso electoral.

De esta forma, la práctica de la democracia formal que sostuvo al régimen degeneró en formas de clientelismo político que se desarrollaban desde la institución presidencial, envolvían al partido oficial e influyeron en el comportamiento político de la sociedad. Así, los sectores dominantes depositaron su representatividad política en la élite política a cambio de que ésta garantizara sus intereses privados. Las organizaciones políticas independientes, sobre todo los *partidos de oposición electoral*, se vieron obligados, a su vez, a negociar con el Poder Ejecutivo

---

<sup>44</sup> La mayoría de los analistas del sistema político mexicano se refieren al partido oficial como un partido de Estado, sin embargo, en este trabajo utilizaremos el término *partido del régimen* por considerarlo más apropiado, ya que el partido ha funcionado como un organismo básico del régimen que nació después de la Revolución de 1910, específicamente a partir de 1929.

las formas legales de su participación en el sistema, cuyo punto de referencia seguía siendo el reforzamiento del presidencialismo. La centralización del poder que restringió el quehacer político de la sociedad, supuso que la estabilidad política se fundaba en la tarea de acallamiento y en el control de los brotes sociales que reclamaban al régimen su derecho de opinión y de organización, así como su participación de una manera autónoma y real en la proyección económica, política y social de la nación.<sup>45</sup>

El PRI, como partido oficial y hegemónico, sufrió un proceso interno de centralización; la pérdida de autonomía se fue acentuando. Los débiles intentos por democratizar su estructura interna en los sesenta fracasaron. El poder dentro del partido residía no en la Asamblea Nacional sino en el Comité Ejecutivo Nacional, y en particular en su presidente, y la designación de éste la hacía en realidad el Presidente de la República; la Asamblea únicamente la ratificaba. La designación de los candidatos del partido se hacía a través de un mecanismo que coordinaba las decisiones del jefe del Poder Ejecutivo, su secretario de Gobernación, el presidente del partido, los dirigentes de sus tres sectores y los gobernadores de los estados, según el caso. Desde luego, la opinión decisiva era la del presidente del país, pero debía estar basada en una cierta aceptación de la relación de fuerzas existentes en cada entidad donde se fuera a designar el candidato.<sup>46</sup> Así pues, la simbiosis entre partido y gobierno se fue haciendo casi total, y por ello, en gran parte el PRI no era un partido político en el sentido tradicional, sino una organización gubernamental encargada de coordinar los procesos electorales, movilizar y disciplinar a los miembros de sus organizaciones y avalar las políticas del gobierno, en cuya formulación no tenía realmente injerencia efectiva.

El proceso de centralización que tuvo lugar dentro del partido se vino repitiendo a otros niveles. El federalismo como tal no ha funcionado en México. Al respecto, el sociólogo Pablo González Casanova ha descrito la situación, sobre todo durante los años 60 así:

“El gobierno central recibía alrededor del 90% del total de los recursos a disposición del Estado; de este modo, la dependencia de las regiones en relación al gobierno federal era muy grande. De igual manera, la selección de los líderes políticos estatales quedaba a cargo del Ejecutivo, quien en última instancia podía usar, por su control sobre el Congreso, el arma de la desaparición de poderes estatales para deshacerse de aquellas administraciones locales -por lo

---

<sup>45</sup> Arredondo Ramírez, *op. cit.*, p. 80

<sup>46</sup> Meyer, Lorenzo, “El Estado mexicano...”, *op. cit.*, p. 32-33.

general heredadas del sexenio anterior- que no siguieran las directrices del centro. Por último, el presidente usaba a los jefes de las diversas zonas militares como una fuerza equilibradora del poder detentado por los gobernadores."<sup>47</sup>

Asimismo, desde el principio el nacionalismo fue un elemento central de la ideología del partido oficial. Este nacionalismo cumplió una función reguladora del consenso en que se basa el Estado mexicano. Sería imposible comprender la estable sucesión de gobiernos posrevolucionarios sin acudir al estudio del nacionalismo revolucionario. Este nacionalismo se caracterizó por cuatro grandes series de actitudes y de postulados: 1) una desconfianza hacia las grandes potencias (especialmente los Estados Unidos), acompañada de dosis variables de xenofobia y de antiimperialismo; 2) una afirmación de las nacionalizaciones como forma de delimitación de la propiedad de la tierra, del control de los recursos naturales y de la concentración de capitales (lo que se concretó con la expropiación petrolera y las limitaciones legales del capital extranjero; 3) un Estado interventor, cuya fuerza es legitimada por su origen revolucionario y por su amplia base de masas (la "revolución institucionalizada"); y 4) una supervaloración de la identidad mexicana como parte inagotable de "energía política".<sup>48</sup>

Así, nacionalismo y populismo eran elementos consustanciales al discurso y acción del partido oficial en tanto partido hegemónico. Poco a poco, tanto el nacionalismo como el populismo fueron adquiriendo menor importancia en el discurso, hasta llegar a la década de los ochenta, cuando el gobierno ya no contaba con los recursos que le permitieron en otros tiempos la acción populista.

Ahora bien, desde su origen el partido oficial ha sido un partido hegemónico, es decir, que la oposición partidista nunca fue realmente una alternativa de gobierno. Desde 1929, el partido del régimen mantuvo bajo su control el proceso político, aunque cada vez con mucho menor respaldo de la sociedad. Ello puede explicarse, en parte, por las crisis económicas que el país ha atravesado, las cuales hacían del sufragio un elemento de protesta en contra del régimen.<sup>49</sup>

La energía del partido gobernante no estuvo nunca dirigida a lograr el triunfo electoral -dicha victoria estaba asegurada de antemano-, sino a lo que era su verdadera tarea: organizar y distribuir los puestos de elección popular entre sus diferentes sectores, así como llevar a cabo las campañas electorales, mismas que, en alguna medida, legitimaban al candidato. En estas

---

<sup>47</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, op. cit., p. 37.

<sup>48</sup> Bartra, Roger, *Oficio mexicano*, México, Editorial Grijalbo, 1993, p. 111-112.

<sup>49</sup> Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna, op. cit., p. 310.



campañas, más que buscar el voto de la ciudadanía el partido trataba de dar a conocer a la sociedad civil las cualidades de las personas que habían sido designadas para ocupar los cargos de elección. Igualmente importante era la tarea de familiarizar a los candidatos oficiales -desde Presidente de la República hasta regidores municipales- con las necesidades y demandas de los diferentes sectores que componían la clientela del gobierno. Así, el papel del partido era el de organizar a la ciudadanía en torno a sus candidatos para legitimar el posterior ejercicio del poder de éstos, ejercicio que, cabe mencionar, no en todos los casos era el resultado de un triunfo en las urnas.

Al igual que en muchos regímenes con partido hegemónico, los líderes del PRI y del gobierno mexicano no consideraban favorable la apatía política entre los ciudadanos, y de hecho, en esos años (1940-1970) la veían como una amenaza potencial para la estabilidad política. Los gobernantes en México se basaban (al menos hasta la elección presidencial de 1982) en una "concesión de legitimidad" masiva -aunque difusa-, que daban al régimen los ciudadanos y que se concedía principalmente mediante una participación ritual en las elecciones; que nunca eran contiendas de significación entre el partido en el poder y su oposición. Las elecciones, como se dijo anteriormente, servían principalmente para legitimar la política existente y demostrar el apoyo de las multitudes al régimen. Si el número de votos emitidos no era lo suficientemente grande, disminuía la legitimidad del régimen. En consecuencia, el partido oficial y el gobierno fueron muy sensibles al aumento -en determinados momentos- en el apoyo a la oposición (sobre todo del PAN); incluso la pérdida de un sólo puesto electoral producía gran consternación en las oficinas del PRI.<sup>50</sup>

Los esfuerzos del gobierno por movilizar a los electores contribuían considerablemente al aumento general del electorado. Sin embargo, en otros campos diferentes al electoral el régimen procedía con más cautela en la promoción de la participación política de las masas. Los funcionarios del gobierno y del PRI invitaban a los ciudadanos a que tuvieran contacto personal con ellos, pero en las condiciones y ocasiones que ellos determinaban y de las cuales esperaban obtener beneficios políticos o monetarios. Por lo anterior, se movilizaba periódicamente -sobre todo a los pobres del campo o la ciudad- para que participaran en "celebraciones patrióticas": reuniones y mítines del partido oficial, la inauguración de obras públicas y manifestaciones pacíficas de apoyo a las autoridades en el poder. Se permitía y estimulaba, como lo ha descrito

---

<sup>50</sup> Cornelius, Wayne, *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*, México, FCE, 1980, p. 86.

Wayne Cornelius en su ya clásica investigación sobre los inmigrantes pobres en la Ciudad de México, "aproximarse a los funcionarios públicos para buscar ayuda en la satisfacción de ciertas necesidades personales o locales, pero se consideraba que exigir cambios importantes en la política pública o en las prioridades del gobierno era una actividad amenazadora e ilegítima".<sup>51</sup>

En general, la movilización política en el marco mexicano servía para canalizar las energías de los ciudadanos hacia actividades cuidadosamente controladas, ya aprobadas por las autoridades. La *participación controlada* ayudaba a crear un apoyo popular para el régimen, legitimar su autoridad, y reducir la posibilidad de actividades políticas espontáneas que pudieran tener consecuencias imprevisibles para la estabilidad del sistema. Cuando la mayoría de los ciudadanos de bajos recursos trabajaban en las campañas electorales oficiales, o al votar, parecían estar respondiendo a las exhortaciones del gobierno de que participasen, y consideraban sus actividades en favor del partido oficial como una oportunidad para expresar su gratitud por la ayuda recibida de gobiernos anteriores o en turno, al igual que su *solidaridad* con los "objetivos de la revolución mexicana" y sus herederos dentro del PRI.<sup>52</sup>

La existencia de un partido gubernamental que no pierde el poder desde su fundación, aunada a una Presidencia sin contrapesos reales, son dos de los elementos centrales que han permitido calificar al México contemporáneo como una democracia limitada o como un sistema de pluralismo limitado; que no es sino otra manera de referirse a un sistema autoritario. El autoritarismo mexicano se fue dando dentro de un marco formalmente democrático, que negaba así la existencia de cualquier forma de autoritarismo. Esto trajo por añadidura una contradicción constante e insalvable entre las reglas reales del juego político -el autoritarismo-, y las reglas formales -las de la democracia política-. Es dentro de esta contradicción, es decir, en el espacio que ella genera, en donde se fue desarrollando el sistema de partidos en México.

El compromiso del sistema político mexicano a nivel constitucional con las formas democráticas de gobierno (artículo 3º constitucional), le exigía, para mantener su legitimidad y eficacia, que hubiera un sistema de partidos que hiciera mínimamente creíble los procesos electorales, aunque como hemos dicho, poco efectivo en términos del juego real del poder. Por lo tanto, el autoritarismo mexicano no sólo toleró, sino que en determinadas coyunturas propiciaba la existencia de partidos de oposición que asumían el papel de lo que se llama *oposición leal*; que

---

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>52</sup> *Idem.*

presentaban un punto de vista diferente al del gobierno, pero sin buscar ejercer directamente el poder político.<sup>53</sup>

Los límites que el sistema puso a la acción de los partidos de oposición –con todo y las reformas a la legislación electoral de 1946 a 1973, por mencionar sólo una parte de este proceso que se *regulariza* a partir de 1977-, eran más o menos claros: éstos podían usar ciertas tribunas públicas para impugnar y poner en duda la legitimidad y la acción gubernamentales, pero no podían aspirar a ocupar más puestos de elección popular que aquellos que el partido oficial y el gobierno decidían otorgarles –generalmente después de discretas negociaciones-, y que siempre eran secundarios.<sup>54</sup> Ahora bien, es necesario reconocer que la oposición, ya sea de izquierda o de derecha, no logró presentar un verdadero proyecto alternativo al del gobierno, y en cambio sí se supeditaron a las reglas no escritas pero reales del sistema.

La legislación electoral ha sido regular, pero no exclusivamente, el instrumento del régimen para preservar su predominio en la arena electoral. Ahora bien, la evolución de la legislación electoral podría explicarse por esta política de equilibrio; entre el dominio casi absoluto de los puestos de elección por el partido oficial y la necesidad de mantener un espacio mínimo para que la oposición partidista no desaparezca. Así, el gobierno, a través de la legislación electoral y la *Constitución Política* –misma que ha sufrido modificaciones prácticamente en casi todos los sexenios desde 1918- mantuvo el control de los procesos electorales (realización, vigilancia, cómputo, etc) en sus manos, legalizando la participación preponderante del Ejecutivo Federal por medio del secretario de Gobernación en las principales etapas del proceso. La participación de los partidos opositores en los órganos electorales, hasta 1977, fue realmente mínima.

De este modo, la oposición electoral fue estéril por muchos años, al menos hasta la década de los años 80. Aunque en algunos momentos parte de la élite dirigente se separó del núcleo central

---

<sup>53</sup> El concepto de *oposición leal*, según Soledad Loeza, podría definirse como “una fuerza políticamente organizada que vindica los intereses de una minoría participante, pero dentro de los límites del marco institucional dentro del cual actúa. Al aceptar las reglas establecidas del juego político, nunca desafía su funcionamiento ni las bases constitucionales del sistema, tácita y explícitamente contribuye a su estabilidad y legitimación”; *cfr.*, Loeza, Soledad, “El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México”, en *Lecturas de política mexicana...*, *op. cit.*, p. 164.

<sup>54</sup> Por ejemplo, con la finalidad de darle representación a las llamadas *minorías* en la Cámara de Diputados, el 12 de diciembre de 1962 López Mateos presentó al Congreso una iniciativa que contemplaba un nuevo sistema para la elección de diputados. Además de un conjunto de diputados electos por el principio de mayoría –ganados casi todos por el PRI-, habría otro conjunto designado proporcionalmente para la *oposición*. La iniciativa aprobada en 1963, establecía las llamadas *diputaciones de partido* para aquellos partidos nacionales que obtuvieran al menos el 2.5% de la votación total, teniendo derecho, entonces, a 5 diputados y uno más por cada 0.5% extra de la votación, sin que la representación de los “partidos minoritarios” pudiera rebasar un máximo de 20 diputados. Véase *Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal*, en García Orozco, Antonio (compilador), *Legislación electoral...* *op. cit.*, p. 277-278.

y se presentó como disidente -tal fue el caso de Juan Andrew Almazán en 1940, de Ezequiel Padilla en 1946, de Miguel Henríquez Guzmán en 1952, y muchos años después el de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988-, oficialmente perdieron la elección por amplio margen y nada quedó de su oposición.<sup>55</sup> Los pequeños partidos de oposición permanentes -PAN, PPS y PARM- sobrevivieron en buena medida porque su acción se redujó al papel de una *oposición domesticada*. Sin embargo, su presencia legitimó la hegemonía del PRI en la medida en que se dio la apariencia de un sistema pluripartidista, pero sin afectar su contenido autoritario. Sólo el PAN, que desde una posición conservadora pedía el cumplimiento efectivo de ciertos preceptos constitucionales, logró crear una base electoral de cierta importancia en las zonas urbanas, así como en los dos extremos geográficos del país. Aun así, fue impotente para evitar que en determinados momentos se anularan o alteraran votaciones ganadas por él.

Los partidos o grupos de oposición cuya actividad no fue *legitimada* por el Estado, encontraron una oposición permanente y en muchas ocasiones violenta, sin importar las garantías que la Constitución en principio les otorgaba. Ese podría ser el caso del Partido Comunista en algún tiempo, del Frente Electoral del Pueblo o del mismo movimiento estudiantil de 1968, por mencionar algunos ejemplos.

Adicionalmente a las ventajas que la legislación le daba al partido del régimen, estaba todo el aparato burocrático y judicial del Estado, que sistemáticamente han servido a este partido. Finalmente está la corrupción, la cooptación, el fraude y el aparato represivo. Es necesario señalar que históricamente la violencia como forma de hacer prevalecer los intereses del partido por sobre los de sus opositores fue disminuyendo, debido, en parte, a que los mecanismos de control permanecieron efectivos dentro del marco institucional. La violencia como forma de control tuvo un carácter más regional que nacional: su uso no se generalizó ni fue indiscriminado, salvo en la represión ejercida contra los movimientos de 1958 y 1968, en otros casos se ejerció de manera selectiva.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> El caso de Cuauhtémoc Cárdenas es diferente a los otros tres, sin embargo guarda ciertas características con éstos. En el capítulo 5 de este trabajo se abordará brevemente.

<sup>56</sup> Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna..., *op. cit.*, p. 314.

## 2. 4. Las razones de la liberalización política en los años 70.

Durante los años sesenta y setenta algunos grupos de obreros, campesinos y profesionistas, empezaron a intervenir con más frecuencia en la escena política. El aumento del descontento evidenciado por la expresión política estaba haciendo necesaria la introducción de reformas para mantener al sistema, no para alterarlo. Si bien la centralización del poder político en el sistema mexicano facilitó en gran medida el tipo de desarrollo capitalista sin afectar el interés de la clase empresarial, ello no excluía que el régimen tuviera que enfrentar las demandas no satisfechas de las masas, que se multiplicaban con el tiempo y al quedar pendientes el poder parecía enfrentar una alternativa: 1) redefinir el sistema político; o 2) intensificar el autoritarismo para garantizar la dinámica del modelo de acumulación.

La primera opción parecía poco viable, considerando la capacidad hegemónica del sector económicamente fuerte, tanto nacional como extranjero. La satisfacción de demandas se haría en tanto no afectara ni la estabilidad ni los intereses de este sector. Multiplicar las demandas de los sectores populares, sin satisfacer a los dueños del capital, acarrearía elementos que contribuirían a la inestabilidad. Esta, a su vez, perjudicaría el crecimiento económico del país. Transitoriamente, una reforma del sistema podía ser una solución para el equilibrio de fuerzas. Se podían instrumentar algunos paliativos: ampliación de prestaciones, flexibilización del juego político, permiso para organizar nuevos partidos, etcétera, sin embargo, estos elementos no podían considerarse como redefinitorios del sistema político en general.<sup>57</sup>

A partir de la segunda mitad de los años sesenta, confluyen tendencias que indican que tanto los procesos de desarrollo como los mecanismos de control político que habían funcionado bien, mostraban signos de desgaste. Estas tendencias se hicieron más evidentes en los primeros años de la década de los setenta. En el plano económico, estos síntomas de agotamiento de los factores que habían sustentado el proceso de desarrollo son fundamentales: 1) descenso en las tasas de crecimiento de las exportaciones; 2) crecimiento acelerado del déficit de la balanza de pagos; 3) deterioro progresivo de las finanzas del Estado; 4) disminución del ritmo de crecimiento del mercado de bienes de consumo duradero; y 5) reducción en las tasas de producción agrícola, particularmente de alimentos.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Reyna, José Luis, "Control político...", *op. cit.*, p. 29-30.

<sup>58</sup> Labastida M. del Campo, Julio, "Proceso político y dependencia en México (70-76)", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 1, enero-marzo de 1977, p. 200.

Estas tendencias llevaron al cuestionamiento de una estrategia de crecimiento, oficialmente denominada *desarrollo estabilizador* y orientada fundamentalmente a: 1) concentrar recursos en los sectores con capacidad para generar ahorros e invertir; 2) que el Estado realizara *sacrificios fiscales* para promover actividades del sector privado; y 3) atraer inversiones y empréstitos del exterior.<sup>59</sup>

En el plano político, la agudización de los conflictos sociales tanto en el campo como en las ciudades llevaron a una afirmación de los rasgos autoritarios y represivos del sistema. El elemento nuevo en estos conflictos sociales fue su capacidad de repercusión en el interior del aparato de gobierno. Otro síntoma inquietante era el crecimiento del abstencionismo electoral, unido al incremento de la votación urbana favorable al PAN, pues indicaban una erosión de la legitimidad del régimen (cuadro 1).

Cuando asume la Presidencia de la República en 1970 Luis Echeverría, el régimen se veía enfrentado a hechos sociales y políticos que alteraban su consistencia hegemónica. La fuerza represiva ejercida con toda dureza para resolver el conflicto estudiantil de 1968, retornaba desde la sociedad como una tendencia unificadora del descontento en contra del autoritarismo y la antidemocracia del sistema. A través de diversas formas se empezó a materializar el repudio social: la guerrilla como forma extrema de lucha se extendió por diversos puntos del país y las organizaciones de izquierda encontraron mayor receptividad para influir en los movimientos sociales.<sup>60</sup>

**Cuadro 1**  
**Participación en elecciones federales 1961-1976**

1961	10' 004, 296	6' 836, 365	68.33
1964	13' 589, 594	9' 051, 502	66.61
1967	15' 821, 975	9' 864, 089	62.35
1970	21' 654, 217	13' 940, 862	64.17
1973	24' 890, 261	15' 009, 984	60.32
1976	25' 913, 066	16' 068, 911	62.05

Fuente: Gómez Tagle, Silvia, "Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano", en *Estudios Sociológicos* N° 16, enero-abril de 1988, p.10.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>60</sup> Un recuento sobre la guerrilla en los años 70 puede encontrarse en Woldenberg, José y Mario Huacuja, *Estado y lucha política en el México actual*, México, Ediciones El Caballito, 1983; en especial el capítulo VI, p. 135-152.

A estos hechos que cristalizaban la pérdida de legitimidad del régimen en el espacio de su base popular, se sumaban las objeciones de *algunas personas influyentes* por los conceptos y lenguaje de Echeverría en su actuar político y la presión de los grupos económicos que esperaban la corrección del rumbo económico como condición de su unidad en torno al régimen.<sup>61</sup>

El presidencialismo, pieza clave de la estabilidad del sistema, se vio sin duda cuestionado por el uso exacerbado de la represión como forma de resolver los conflictos sociales. La intolerancia con la que defendía el gobierno su monopolio político en todos los niveles, condujo en pocos años a plantear la necesidad de reestructurar los mecanismos de neutralización y control social, en un momento en el cual los desajustes económicos y sus efectos sociales podrían transformarse en elementos potencialmente desestabilizadores. Ante esto, la recomposición de los mecanismos de neutralización tradicionales del régimen se presentaba como una tarea urgente si se pretendía mantener el control político y su legitimidad. Así, Echeverría canalizó los esfuerzos de su gobierno en pretender resanar la legitimidad y remontar las trabas del crecimiento económico, sin modificar sustancialmente la estructura autoritaria del régimen.

Desde su campaña presidencial, Luis Echeverría propuso la necesidad de imprimir un giro en la conducción política del régimen; no había otro camino que el de flexibilizar más los mecanismos de control social y el uso de la violencia, y a su vez, reformar la participación económica del Estado si se pretendía mantener la estructura presidencialista y reconstituir las relaciones políticas. Dentro de esta lógica reformadora se inscribió el programa de gobierno que el nuevo presidente planteó.<sup>62</sup>

Al igual que en lo social, se imponía una reforma de los métodos políticos. La legitimidad que quedó afectada por la exacerbación del autoritarismo presidencialista pretendía ser restaurada desde arriba, *perfeccionando* los espacios democráticos del sistema: la competencia electoral y los medios de comunicación. El impulso a la actividad político-electoral de la sociedad y la flexibilización de la censura, se creyó, podrían restituir la confianza en el régimen.

Sin embargo, la democracia como aspiración de participación autónoma de la sociedad quedó fuera del programa político de Echeverría. Las aspiraciones democráticas únicamente serían consideradas legítimas si se circunscribían al contexto del ambiguo proyecto nacional resultante

---

<sup>61</sup> Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, México, Siglo XXI Editores, 3ª ed., 1983, p. 186

<sup>62</sup> Tello, Carlos, *La política económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 5ª ed., 1982, p. 183-209

de la revolución mexicana hecha institución y, por lo tanto, encabezadas por el propio gobierno o el PRI, reconocidos como sus auténticos y exclusivos representantes. El presidente utilizaría un nuevo lenguaje contrastante con el de su antecesor (Gustavo Díaz Ordaz), mismo que pronto sería adoptado por el partido oficial.<sup>63</sup> Igual que antes, la oposición debía transformar su carácter impugnador, por lo cual sería convertida en parte del propio discurso gubernamental y puesta al servicio de los fines de la estabilidad. A pesar de ello, la reforma parcial de los métodos de la dominación que Echeverría proponía, lo enfrentó con la fuerza de los grupos monopólicos y la inercia de las prácticas políticas del régimen, lo que dio a su gobierno un contenido conflictivo.<sup>64</sup> La llamada *apertura democrática* y el crecimiento compartido, tesis sintetizadoras del intento reformador del gobierno, encontraron un obstáculo en la posición conservadora de estos grupos monopólicos y del conjunto de la clase económicamente hegemónica.<sup>65</sup>

Las manifestaciones de crisis económica que empezaron a presentarse a principios de 1971, aceleraron los conflictos del bloque dominante. La política que se había diseñado para afrontar los desajustes económicos, basada principalmente en la reducción del gasto público y en una reforma fiscal a fondo, afectó la actividad de los empresarios que dependían en gran medida de la acción estatal. A su descontento se sumaron los efectos sociales desarticuladores que se presentaban conforme se agudizaba la crisis (desempleo, encarecimiento, inflación, etc), dibujando un perturbador panorama que podía alterar aún más la solidez hegemónica del régimen. Frente a este inestable escenario, Luis Echeverría se propuso seguir con las tesis de su gobierno: el Estado debía conducir el crecimiento económico e impulsar los beneficios sociales de las mayorías y, asimismo, ampliar políticamente el consenso social del régimen.<sup>66</sup>

Además de la oposición ideológica de los empresarios, el gobierno se enfrentó con otro tipo de efectos de la crisis que se hicieron más evidentes a partir de 1973. La desaceleración de la inversión, los negocios especulativos y la fuga de capitales, perfilaron el proceso de la política del

---

<sup>63</sup> Cfr. *Discurso de toma de posesión de Luis Echeverría Álvarez*, en *PRI, Historia documental, N° 9 (1969-1974)*, México, Instituto de Capacitación Política, 1984, p. 283-299.

<sup>64</sup> Basañez, Miguel, *La lucha por...*, *op. cit.*, p. 203-205.

<sup>65</sup> El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios y el Grupo Monterrey, tradicionalmente conservadores, vieron un componente peligroso para la hegemonía del capital en la política de corte populista que el presidente Echeverría adoptó para recomponer la legitimidad y el consenso del régimen en los grupos mayoritarios. A pesar de sus abultadas ganancias, la participación política directa de estos grupos empezó a perfilarse como una necesidad para frenar los "excesos populistas" del gobierno. *Idem*.

<sup>66</sup> Tello, Carlos, *La política...*, *op. cit.*, p. 186-193.



presidente por aumentar o al menos mantener los límites de autonomía del régimen frente a las fracciones más *duras* de los dueños del dinero.<sup>67</sup>

Los conflictos entre empresarios y gobierno, a pesar de la magnitud con que aparecían en los medios de comunicación, no representaban en realidad un riesgo a la estabilidad política. La pugna no ponía en riesgo la hegemonía del régimen y en ningún momento se presentó como una disputa por el poder político; ni como un intento de ampliar los espacios democráticos del sistema. Se puede decir que la política de promoción del crecimiento económico llevada a cabo por Echeverría durante los primeros años de su gobierno, permitió impulsar la inversión estatal en el campo mexicano y en la industria con el objetivo de superar los desequilibrios económicos y activar la producción, propiciando al mismo tiempo una cierta mejoría de las condiciones de los campesinos y trabajadores fabriles.<sup>68</sup> Estas medidas pretendían a su vez aminorar el potencial disruptivo de la miseria que había alcanzado en algunos casos formas de organización guerrillera, tanto en el campo como en la ciudad.

Asimismo, a los grupos estudiantiles, intelectuales y profesionistas -principales actores de la inconformidad social reprimida por Díaz Ordaz- estaba dirigida la política de *apertura democrática*. La reforma electoral de 1973,<sup>69</sup> la liberación de los presos políticos, la flexibilidad que el gobierno mostró frente a las opiniones críticas en la prensa, el aumento del presupuesto a las universidades, y la incorporación de *intelectuales progresistas* a los ámbitos de la administración pública, fueron los medios políticos utilizados por Echeverría para saldar el descontento de estos sectores. Esta postura de liberalización política aunada al discurso nacionalista y popular, así como a la política tercermundista y de acercamiento a los países socialistas asumidas por el gobierno, detuvieron en buena medida el efecto desarticulador que habían provocado los actos represivos de 1968 y 1971.

---

<sup>67</sup> Cfr. Banco de México, *Informe anual 1976*, México, 1977, p. 20-24.

<sup>68</sup> *Idem*.

<sup>69</sup> Buscando reparar la estructura de representación, durante los primeros años del gobierno echeverrista se intentaron -con poco éxito- algunos correctivos. Tal fue el caso del aumento en el número de diputados que resultó del incremento y nueva distribución de los distritos electorales, y de las mayores facilidades en la repartición de curules para la oposición institucionalizada (ahora con el 1.5% del total de votos en lugar de 2.5%, se acreditarían 25 diputados en lugar 20). También se disminuyó el requisito de afiliación para el registro de partidos (pasando de 75 mil a 65 mil, con 2 mil miembros en cada una de cuando menos las dos terceras partes de las entidades federativas); se modificó la composición de la Comisión Federal Electoral al quedar integrados en ella con derecho a voz y voto, todos los partidos políticos registrados y, finalmente, para facilitar las labores de los partidos, se les otorgaron exenciones de impuestos y tiempo de transmisión gratuitos en radio y televisión; cfr. *Ley Federal Electoral (5 de enero de 1973)*, en García Orozco, Antonio (compilador)... , *op. cit.*, p. 280-296.

Estas nuevas formas políticas adoptadas por el gobierno, no afectaron de ninguna manera la esencia antidemocrática del régimen. La violencia fue nuevamente usada contra aquellos grupos de la sociedad que cuestionaban las bases autoritarias y las formas institucionales de control del régimen presidencialista. Los focos guerrilleros, por ejemplo, fueron combatidos militarmente, el mismo destino sufrió el movimiento democrático de los electricistas y otros menos conocidos.<sup>70</sup> La represión que practicaba el gobierno seguía existiendo, aunque en términos más selectivos.

De igual modo, las condiciones impuestas por la concentración y centralización del capital, las presiones externas y la crisis económica, seguían castigando a los sectores medios y bajos a pesar de los paliativos de la política social gobiernista. La inconformidad se empezó a manifestar en todos los órdenes: campesinos invadiendo tierras, varios presidentes municipales priistas fueron desconocidos en acciones insurreccionales, empezaron a proliferar los sindicatos independientes -algunos auspiciados por el propio gobierno para debilitar a la CTM-, etcétera.<sup>71</sup>

Las ambigüedades políticas y económicas del grupo gobernante, si bien trataban de evitar un conflicto frontal con el conjunto de empresarios y el capital extranjero, acrecentaron la vulnerabilidad del Estado mexicano frente a las presiones externas. Estas contradicciones de la política económica, si en un plano mostraron los efectos de una coyuntura económica difícil, a nivel político mostraron el carácter y los límites de las tendencias liberalizadoras que se expresaron desde el régimen. Se trataba de la imposibilidad de realizar cambios que afectaran drásticamente el equilibrio de fuerzas y que obligaron a replantear el viejo esquema de alianzas, en donde el capital monopolista nacional y extranjero tenían la posición central. Si las reformas económicas habían sido mediatizadas o frenadas, el proyecto de fortalecer la posición del régimen también empezó a encontrar fuertes resistencias.<sup>72</sup>

La crisis económica -evidenciada con mayor crudeza en 1976- revivió en la sociedad la imagen deteriorada de la legitimidad del gobierno. El proceso de deslegitimación, cuyo origen radicó en los efectos desarticuladores de la crisis, más que en la acción política de las organizaciones populares, tuvo su climax en la campaña de rumores desatada contra el gobierno

---

<sup>70</sup> Arredondo Ramírez..., *op. cit.*, p. 159.

<sup>71</sup> Cfr. Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y los partidos en México*, México, Siglo XXI Editores, 10<sup>a</sup> ed., 1989, p. 47-49.

<sup>72</sup> Labastida M. del Campo..., *op. cit.*, p. 211.

por los grupos de derecha más conservadores, campaña que generalizó la desconfianza en el régimen mexicano.<sup>73</sup>

Esa campaña desestabilizadora de la derecha, fue de la calumnia y el rumor contra el propio Presidente de la República al mantenimiento de grupos terroristas, supuestamente izquierdistas, que buscaban justificar la *mano dura al estilo sudamericano*.<sup>74</sup>

La crisis de credibilidad en el presidente Luis Echeverría que se vivió en su último año de gobierno, generó efectos paralizadores sobre el conjunto de las instituciones políticas, materializados durante el periodo electoral. En este tiempo en que el régimen había legitimado la práctica de la *democracia autoritaria*, no fue posible sostener en 1976 la competencia partidista del candidato del PRI, José López Portillo, con las organizaciones electorales del sistema. La candidatura *única* del partido oficial restaba la apariencia democrática que el régimen había mantenido en los procesos electorales, pero sobre todo, manifestaba la necesidad de reformar las prácticas políticas del régimen con la sociedad.

Al no existir un verdadero sistema de partidos, las elecciones en México funcionaron, en parte, como un mecanismo para renovar los cuadros políticos o redistribuir posiciones entre las distintas fracciones políticas y la *oposición leal* al sistema. Sin embargo, las elecciones también cumplían una función plebiscitaria, sobre todo porque expresaban las reacciones de los sectores urbanos - ya que el voto rural era prácticamente cautivo- hacia la política gubernamental. La inexistencia de un verdadero sistema de partidos y el carácter plebiscitario del proceso electoral quedaron de manifiesto en la campaña presidencial de 1976.

En medio de la crisis, los grupos monopólicos y financieros, tanto nacionales como extranjeros, que habían adquirido suficiente fuerza y madurez económica interna, lograron imponer a Echeverría y a su sucesor las tesis imperantes en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>75</sup> Con esta política no sólo garantizaron la prosecución de sus

---

<sup>73</sup> De acuerdo con el Banco de México, la evolución de la economía durante 1976 "fue desfavorable, ya que se registró una notable alza en la tasa de inflación sobre todo a finales del año... Esta situación fue consecuencia de factores que se originaron en su mayor parte con anterioridad a 1976, y que se agudizaron durante este año ante la aparición de nuevos elementos perturbadores de carácter tanto internacional como internos, éstos últimos de tipo político y psicológico"; Banco de México, *Informe anual 1976...*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>74</sup> *Cfr.* Woldenberg, José y Mario Huacuja..., *op. cit.*, p. 145-152.

<sup>75</sup> Dentro de las condiciones establecidas por el FMI en agosto de 1976 destacan: la reducción del déficit público al equivalente de 2.5% del PIB; la disminución del endeudamiento externo gubernamental a 1% del PIB; limitar el aumento nominal de los salarios; eliminar progresivamente las barreras arancelarias y reducir los subsidios; controlar el aumento del empleo generado por el sector público en 2%; etc; *cfr.* Arredondo Ramírez, Estela..., *op. cit.*, p. 157-160

intereses, sino además, sustrajeron al régimen el predominio que el Ejecutivo tradicionalmente había mantenido en la formulación y el manejo de la política económica.

La crítica coyuntura económica y la posición política de los empresarios, sumadas a la pérdida de legitimidad de la institución presidencial que se profundizó al final del sexenio echeverrista, fueron las condiciones sociales y políticas a partir de las cuales el régimen se vio obligado a imprimir modificaciones de forma en las relaciones políticas.

López Portillo propuso un programa de gobierno que buscó reconstituir el consenso social, en un escenario donde se posibilitaba la profundización del descontento social y político por los efectos de la crisis económica y agravados con las *políticas de ajuste* acordadas con el FMI.

En términos generales, la nueva administración proponía adoptar “medidas encaminadas a conciliar los objetivos nacionales de desarrollo económico, con los de justicia social y con las demandas específicas de los diversos factores de producción. Tales medidas pretenden elevar la tasa de crecimiento del producto interno, de manera que su estructura garantice la satisfacción de necesidades básicas de la mayoría de la población y se generen mayores oportunidades de empleo”.<sup>76</sup>

En esta situación de deterioro de las condiciones de las mayorías, neutralizar la potencialidad desestabilizadora de los grupos sociales contrapuestos llevó al presidente a apelar (de nuevo) a la vieja tesis de la conciliación social. Disminuida la capacidad económica del Estado y restringido el uso de las reformas económicas como factores de estabilidad, López Portillo articuló su programa de gobierno en torno a la modernización de las prácticas de gestión estatal y de las relaciones con la sociedad. La *Alianza para la Producción*, la *Reforma Administrativa* y la *Reforma Política*, tesis de su gobierno, tendían a recomponer las bases del pacto social sin alterar la lógica autoritaria del dominio presidencialista.<sup>77</sup>

La propuesta gubernamental de López Portillo buscó también resanar la confianza en el presidente y en el régimen a lo largo del tejido social. La restructuración del consenso pasaba por generar nuevas formas institucionales que restablecieran la comunicación entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, más allá de las limitadas propuestas contenidas en la *apertura democrática* de Echeverría. La tendencia creciente del abstencionismo en las elecciones y el incremento de las luchas sociales fuera del ámbito de la competencia partidista, mostraban el

---

<sup>76</sup> Banco de México, *Informe anual 1971...*, op. cit., p. 28.

<sup>77</sup> López Portillo, José, *Primer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 1977, p. 5-7 y 17-18.

proceso de desgaste del consenso pasivo en el que se sustentaba el régimen, lo que de proseguir podía alterar la hegemonía política del grupo en el poder. Frente a estas circunstancias, el nuevo presidente asumió la política de “perfeccionamiento de las instituciones democráticas”, que buscaba que las minorías fueran representadas en el Congreso y garantizar la libre expresión de las ideas, o como demagógicamente lo expresó el mismo López Portillo: “que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales”.<sup>78</sup>

Esto vino a corroborar que ni los reformistas más radicales del régimen ni el sector monopolístico estaban dispuestos a desmontar las piezas del complicado mecanismo político que permitió décadas de estabilidad y crecimiento económico.

En esta situación, la posible evolución del sistema político mexicano dependía de tres factores principalmente: 1) la evolución de la crisis económica; 2) el comportamiento político de los sectores populares; y 3) la política de los Estados Unidos hacia México.<sup>79</sup> En suma, sólo una recuperación sustancial de la situación económica le permitiría al régimen mantener un marco relativo de flexibilidad que, por un lado, le permitiera mantener una política de cooptación y mediatización, y por el otro, de una represión selectiva de las organizaciones populares.

## 2.5. La Reforma Política de 1977.

La liberalización política en México ha sido más gradual y menos conflictiva que muchas otras que han tenido lugar, tanto en América Latina como en Europa Oriental, en parte debido a que el bien institucionalizado e inclusivo régimen mexicano es una forma menos severa de gobierno autoritario.<sup>80</sup> Como resultado de sus orígenes revolucionarios y de un compromiso antiguo, tendente a equilibrar diversos intereses en una *familia revolucionaria* gobernante, el régimen mexicano ha ofrecido históricamente una cierta cantidad de oportunidades para la expresión de intereses dentro del sistema.

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>79</sup> Labastida M. del Campo, *op. cit.*, p. 222.

<sup>80</sup> Cuando anotamos que el régimen mexicano es menos severo, estamos tomando en cuenta a las dictaduras militares de América y a los regímenes totalitarios de Europa y Asia, los cuales se caracterizaron por la excesiva persecución política de sus opositores y por los miles de desaparecidos. Esto no quiere decir que el régimen mexicano no haya recurrido a los mismos métodos violentos en contra de la oposición, como ya lo mencionamos anteriormente. El uso recurrente a esos métodos es lo que podría hacer la diferencia.

La liberalización en el caso mexicano, ha involucrado la ampliación de los canales de movilización alternativos mediante la legalización de partidos de oposición adicionales y la creación de nuevas oportunidades para la competencia y representación políticas en la arena electoral y legislativa. Los desafíos planteados por la crisis económica y la persistente resistencia de los elementos conservadores del régimen establecido, constituyeron en los años setenta importantes obstáculos para una liberalización política más amplia.

La caracterización del sistema mexicano como un régimen autoritario subraya -como hemos visto-, la importancia de la intervención del Estado para regular y limitar el pluralismo sociopolítico, la movilización política de las masas y la articulación de reclamos socioeconómicos y políticos. La coalición gobernante, a pesar de una considerable rivalidad interna y frecuentes conflictos acerca de las cuestiones políticas, se mantuvo vinculada durante un periodo relativamente prolongado gracias a una cúpula con consenso en torno de amplias normas concernientes a la acción política y a la "meta compartida del desarrollo económico nacional".<sup>81</sup>

Los procesos electorales representaron un persistente compromiso de la élite con la sucesión regular en la conducción y ofrecía algunas oportunidades para la presentación de reclamos ciudadanos a los futuros funcionarios. El PRI proporcionaba un foro institucional importante para la competencia dentro de la élite y servía como mecanismo para la selección de líderes. La garantía formal de derechos políticos en un sistema regido por civiles, y la presencia de partidos políticos de oposición legalmente reconocidos, también contribuyeron a la apertura controlada del régimen.

Los diversos intentos que el régimen emprendió para lograr la reestructuración política de México, por lo general respondieron a una combinación de acontecimientos o crisis particulares y a las vastas consecuencias del cambio sociopolítico. La *Reforma Política* de 1977 siguió esta pauta.<sup>82</sup> Las medidas de liberalización patrocinadas por el régimen apuntaron a tres problemas estrechamente relacionados:

---

<sup>81</sup> Middlebrook, Kevin J., "La liberalización política en un régimen autoritario: el caso de México", en: O'Donnell G.; PC Schmitter y L. Whitehead (comps), *op. cit.*, tomo 2, p. 190.

<sup>82</sup> De la gran diversidad de trabajos sobre el tema puede verse: Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política y...*, *op. cit.*; Alonso, Jorge y Alberto Aziz, *Reforma política y deformaciones electorales*, México, CIESAS, 1984; López Moreno, Javier, *¿Qué es la reforma política? La prueba electoral del 79*, México, UNAM, 1980; Martínez Nateras, Arturo, *El sistema electoral mexicano*, Culiacán, UAS, 1979; Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la reforma política*, México, UNAM, 1980; Sánchez Cárdenas, Carlos, *Reforma política (estrategia y táctica)*, México, Extemporáneos, 1979; y Villoro, Luis, "La reforma política y...", *op. cit.*

*Primero:* a principios de la década de 1970, elementos liberales del grupo gobernante se dieron cuenta de que el régimen padecía una erosión sustancial de su legitimidad política. El movimiento estudiantil de 1968 y su desactivación por medio de la masacre de Tlatelolco, fueron en tal sentido acontecimientos límite. La crisis de 1968 afectó significativamente las percepciones públicas de las tan alegadas credenciales revolucionarias del régimen, y reveló la existencia de amplias presiones sociopolíticas tendentes al cambio. Quizás el movimiento estudiantil no desafió de modo inmediato las bases obreras y campesinas del régimen, pero sí le planteó una grave amenaza potencial en su esfuerzo por vincular un liderazgo radical de clase media con elementos opositores del movimiento obrero y de los marginados urbanos. Aunque los acontecimientos del 68 no cuestionaron de modo directo el pacto político-económico entre el Estado y el sector privado, socavaron seriamente el *mito de la revolución mexicana* y el supuesto del logro progresivo de justicia socioeconómica y política; supuesto oficialmente asociado con el modelo de desarrollo vigente en México desde 1940.<sup>83</sup>

*Segundo:* la emergencia de varios partidos políticos de oposición, fuera del sistema de partidos oficialmente reconocido, constituyó una importante motivación para la reforma político-electoral de 1977. La represión desatada contra el movimiento estudiantil impulsó a muchos grupos políticos izquierdistas a actuar por debajo de la superficie legal. En los años siguientes, la oposición izquierdista tomó con frecuencia la forma de acciones guerrilleras urbanas y rurales; que incluyeron el robo de bancos, secuestros y asesinatos políticos. El ataque perpetuado por los *halcones* a los manifestantes estudiantiles en junio de 1971, añadió más combustible a los movimientos clandestinos en varias partes del país, convenciendo a los grupos de izquierda de que los esfuerzos tendentes a una apertura política real eran fútiles. La respuesta de Echeverría a este desafío como ya se señaló, fue una combinación, entre la represión a la guerrilla urbana y rural -la llamada *guerra sucia mexicana*-, y una política más liberal respecto a la oposición política no violenta. En este ambiente político más abierto de principios de los 70, los movimientos opositores, entre los cuales figuraron los marginales urbanos, los campesinos obreros y estudiantes universitarios, adquirieron una nueva importancia.

Las organizaciones políticas opositoras que aparecieron durante este periodo representaban tanto a fuerzas de izquierda como de derecha y en algunos casos su formación reflejaba las presiones sociales y políticas tendentes a un cambio de régimen. No obstante, hubo de parte de

---

<sup>83</sup> Middlebrook, Kevin..., *op. cit.*, p. 190-192.

éste último un desprecio hacia estas fuerzas, basado sobre todo por su tamaño. Algunas de estas nuevas organizaciones fueron, entre otras: Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Unidad de Izquierda Comunista (UIC), Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS).

La *tercera* motivación de la liberalización política del 77 fue la creciente preocupación de la élite política gobernante por la salud institucional del PRI. La declinación en la competencia electoral había desgastado la capacidad movilizadora del partido oficial y debilitado su organización interna. La abstención electoral significaba, en principio, apatía y rechazo electoral, lo cual se traducía en descrédito de las elecciones. Además, si la crisis económica y política persistía o se profundizaba, esta apatía y rechazo podían desembocar en una participación política de otro tipo (como ya sucedía, aunque no de manera generalizada). Por lo tanto, si se deseaba que la abstención disminuyera en términos reales y no mediante trucos estadísticos, era necesario facilitar y propiciar la conformación de nuevas opciones electorales sin poner en riesgo el predominio priísta, ni por ende, a las instituciones fundamentales del poder y de la permanencia del régimen.<sup>84</sup>

Al respecto, cabe recordar que durante la década de 1960 y principios de la de 1970, los partidos opositores tradicionales, en especial el PPS y el PARM, pasaron a ser cada vez menos viables como fuerzas políticas de oposición independientes. La desilusión con las tácticas electorales fraudulentas del PRI y la imposibilidad de alcanzar cargos nacionales, limitaron el interés de esos partidos en la competencia electoral a nivel local. Solamente el PAN adquirió cierta importancia como partido opositor. Sin embargo, este partido no pudo presentar candidato presidencial en 1976 debido a problemas internos. La ausencia panista, conjugada con el apoyo de los otros dos partidos registrados a la candidatura priísta, tuvo efectos negativos para el sistema en su conjunto, pues convirtió la elección en un referéndum del *destape* oficial.<sup>85</sup>

La elección presidencial de 1976 mostró que entre los intereses del PRI como parte, y las necesidades del sistema como el todo, existía una contradicción difícil de salvar: el sistema

---

<sup>84</sup> Fernández Christlieb, Paulina y Octavio Rodríguez Araujo, *Elecciones y partidos en México*, México, Ediciones El Caballito, 1986, p. 9.

<sup>85</sup> Fuera del orden legal, se presentó la candidatura de Valentín Campa, lanzada por una coalición de izquierda encabezada por el PCM. Debido a que su nombre no apareció en las boletas electorales, la cantidad de votos que obtuvo es imprecisa.



requería del mantenimiento de una oposición bien diferenciada y relativamente autónoma, pues de otro modo se dañaba su legitimidad; pero el mantenimiento de ese tipo de oposición era imposible sin que ésta se desarrollara, lo que terminaba por minar significativamente al PRI. Realmente la actuación legal del régimen mexicano sobre los partidos políticos ha estado siempre al servicio de esa doble necesidad, de control y legitimación.

El partido del régimen había ido encontrando considerables dificultades para adaptarse a las cambiantes condiciones sociopolíticas. La pérdida gradual de su base de apoyo rural más fácilmente movilizable, como consecuencia de la continua migración rural-urbana, y la necesidad de representar a un electorado cada vez más urbano, le planteó nuevos retos a la estructura organizativa del partido. Aunque el régimen implantó importantes restricciones a la movilización de masas organizadas de manera independiente, la creciente apatía con respecto al proceso electoral fue vista como una amenaza significativa a la viabilidad del sistema de partidos dominado por el PRI.

El régimen mexicano había confiado por muchos años en la combinación de estrategias para responder a las cambiantes circunstancias sociales y políticas. Además de la negociación y la transacción, la rotación de la élite, la cooptación de líderes opositores y el empleo selectivo de la represión, el grupo gobernante recurrió a fraudes generalizados para negar la victoria electoral a los partidos en las ocasiones en que se amenazaba el dominio del partido oficial. Los métodos fraudulentos iban desde el relleno de urnas, hasta la violencia directa contra los candidatos de oposición.

Tomando en cuenta los diversos problemas políticos que enfrentaba el régimen desde fines de los 60, cabría preguntarse por qué no se emprendió con anterioridad una amplia reforma electoral y del sistema de partidos políticos. Según algunos analistas, la aptitud y capacidad de la élite gobernante para diferir una liberalización política amplia provenía, en gran medida, de la sostenida e incuestionable fuerza del régimen autoritario. Las presiones acumuladas que tendían al cambio seguían siendo difusas; no constituyeron una amenaza inmediata a su estabilidad. A pesar de que era claro que se necesitaban respuestas para reducir las tensiones existentes, la élite política conservó siempre la capacidad de controlar y dirigir el proceso de liberalización.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Middlebrook y Loaeza, entre otros, coinciden en lo general con esta argumentación. *Vid. Supra*, 1.4. La transición democrática y 1.5. La liberalización de un régimen autoritario.

Después de que López Portillo asumió el poder en diciembre de 1976, varios factores favorecían una reforma amplia del sistema de partidos políticos y del proceso electoral.<sup>87</sup> El presidente entendió perfectamente el mensaje de su solitaria elección y optó oportunamente por la vía de la reforma. Para diseñarla y ejecutarla se confió en el prestigio de Jesús Reyes Heróles - ideólogo del PRI y secretario de Gobernación en la nueva administración-, el cual realizó consultas confidenciales de alto nivel entre la burocracia política acerca del contenido de la iniciativa de reforma.

Cuatro meses después de iniciado el sexenio, Reyes Heróles comienza formalmente el proceso de la *Reforma Política* el 1º de abril de 1977, con su ya clásico discurso de Chilpancingo.<sup>88</sup> En éste se refleja la concepción del régimen sobre el proyecto de desarrollo del país, sobre la forma de gobierno que habrá de adoptarse, las corrientes y representación políticas, el papel del orden jurídico, la legitimidad del propio régimen y del sistema político en su conjunto:

“El país se enfrenta a una situación económica difícil. El gobierno no ha tratado de encubrir este hecho ni las medidas a que él obliga; con esfuerzos constantes, con racionalización de acciones públicas, sociales y privadas y con decisiones oportunas, saldremos de esta crisis... Partiendo de esta situación 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. El sistema, encerrado en sí mismo, prescindiría de lo que está afuera en el cuadro social y reduciría su ámbito de acción al empleo de medidas coactivas sin ton ni son... Es la prédica de un autoritarismo sin freno ni barreras.”

“Frente a esta pretensión, el presidente López Portillo está empeñado en que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación el ampliado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, formen parte de la nación.”

“La unidad democrática supone que la mayoría prescinda de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el

---

<sup>87</sup> El régimen se vio favorecido en sus proposiciones de reforma económica y política por la nueva perspectiva de auge petrolero, la cual no sólo constituyó una palanca fundamental para reimpulsar y animar la economía del país, sino también le sirvió estrechamente para relegitimarse ante los grupos económicos dominantes y los organismos financieros internacionales como el FMI, BM, BID. Cfr. Alonso, Jorge y Alberto Aziz..., *op. cit.*, el segundo capítulo en particular.

<sup>88</sup> Texto íntegro en *El Nacional* del 2 de abril de 1977, o en *Reforma Política, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, Tomo I, audiencias públicas*, México, CFE, 1977, p. ix-xiii.

acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho... Quiere esto decir que el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran".<sup>89</sup>

Como presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE), el secretario de Gobernación convocó a sesiones extraordinarias con el fin de "consultar a la ciudadanía y a las organizaciones políticas" respecto a la forma de "promover y alentar a la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática".<sup>90</sup> Dichas consultas, que se realizaron entre abril y julio de ese año, desembocaron en la iniciativa de reformas a 17 artículos constitucionales presentada por el presidente del país al Congreso en octubre de ese mismo año, y que constituían el soporte de una nueva ley electoral.

En su primer informe de gobierno, López Portillo planteó su *Programa de Reforma Política* de esta manera:

"Para legitimar la lucha de los contrarios es preciso instituirlos. Con este propósito queremos desplegar el juego de posibilidades y de opciones al pueblo de México, para que dentro de la estructura democrática que estamos empeñados en mantener, pueda ejercer libremente su albedrío... A nadie le es dado negar la obligación y la conveniencia de mantener una convivencia pacífica, en la cual el derecho fije los términos de la relación y señale los métodos por medio de los cuales los grupos puedan luchar por hacer prevalecer en el conjunto, su propia tesis sobre la sociedad".

"La *Reforma Política* fortalecerá a la sociedad, es la manera de alcanzar ahora un nuevo consenso que nos de fuerza para seguir. Obliga simultáneamente a desterrar abusos y cambiar usos; y requiere responsabilidad, honestidad y sentido crítico de los líderes".<sup>91</sup>

Con la rapidez que caracterizaba al Congreso mexicano, se discutieron y aprobaron las reformas a la Constitución, así que en diciembre del mismo año se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*. Poco tiempo después se discutió la iniciativa de *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPE) que fue promulgada el 30 de diciembre de 1977.

---

<sup>89</sup> *Reforma política. Gaceta informativa ..., tomo I, op. cit., p. xi-xii.*

<sup>90</sup> *Excelsior*, 15 de abril de 1977.

<sup>91</sup> *López Portillo, José..., op. cit., p. 17-18.*

Las modificaciones más importantes a los artículos constitucionales fueron los siguientes:

*Artículo 6:* Se establecen las bases del *Derecho a la información* (no se reglamentó).

*Artículo 41:* Se tipifica a los partidos políticos como "entidades de interés público" y se precisan algunas prerrogativas.

*Artículo 52:* Se establece el número de 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional para integrar la Cámara de Diputados.

*Artículo 53:* Se establecen las demarcaciones de los 300 distritos uninominales y hasta 5 circunscripciones plurinominales para los 100 diputados de representación proporcional.

*Artículo 54:* Se establecen las bases generales para la elección de los diputados de representación proporcional.

*Artículo 55:* Se establecieron los requisitos para ser diputado por la vía plurinomial.

*Artículo 60:* Se establece el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia.

*Artículo 61:* Sobre la inviolabilidad del recinto de sesiones y el fuero constitucional de los legisladores.

*Artículo 73:* Se adicionó a la fracción VI una base que precisaba, 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".

*Artículo 93:* Se faculta a las cámaras para investigar el funcionamiento de organismos y empresas estatales.

*Artículo 97:* Se establece la facultad de intervención de la Suprema Corte de Justicia en los casos de violación del voto público.

*Artículo 115:* Se introduce el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los ayuntamientos con más de 300 mil habitantes.<sup>92</sup>

Mediante la apertura del sistema de partidos a nuevas fuerzas de izquierda, elementos *liberales* del régimen procuraban contrarrestar el resurgimiento de grupos conservadores. No obstante, la coalición gobernante estaba dividida internamente en cuanto a la necesidad de la reforma. Algunos elementos conservadores -incluyendo a algunos representantes del sector privado- expresaron sus reservas acerca del proyecto de liberalización política; pero la oposición más activa provino de dos fuentes principales. La Confederación de Trabajadores de México se opuso

---

<sup>92</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977.

a una reforma profunda de sistema electoral (al igual que en 1946), y del sistema de partidos existente porque tal medida amenazaba su propia posición privilegiada. Esta oposición partía del razonamiento de que, en la medida en que el proceso electoral se convirtiera en el punto principal de la competencia política y en la principal fuente de legitimidad del régimen, el papel político de la CTM se vería reducido. El otro grupo de la coalición gobernante que procuró limitar el alcance de la reforma política, incluía a gobernadores estatales y a jefes políticos regionales (mejor conocidos como *caciques*). Su principal oposición a la iniciativa se centraba en la posible extensión de la reforma a los gobiernos locales. Se creía que la extensión de la representación partidaria a nivel del Senado y congresos locales, implicaría un importante cambio en el equilibrio del poder político en los estados.<sup>93</sup>

La perspectiva de participar en un proyecto de liberalización política patrocinado por el régimen –proyecto que por supuesto implicaba controles estatales sobre el proceso político– también les planteaba un problema divisionista a muchos grupos de la oposición. Especialmente a aquellas organizaciones cuyo origen se basaba en una oposición ideológica a la élite gobernante, al orden político y económico en general, y en particular al PRI; por ejemplo, los grupos de concepciones basadas en el marxismo-leninismo.<sup>94</sup>

Otras organizaciones temían que la participación en la reforma diera por resultado su cooptación. A otros sectores de la oposición lo que más les preocupaba era que su participación en el sistema de partidos fortaleciera la posición del régimen y por lo tanto retrasara el cambio fundamental; el de una profunda reforma política que desembocara en una verdadera democratización del país, y no solamente en una liberalización limitada.

A pesar de la resistencia de los miembros del régimen mencionados (CTM, gobernadores, *caciques* locales) y de las objeciones de algunos partidos opositores, el Ejecutivo conservó siempre un control estrecho del proceso de reforma. La administración de López Portillo, muy posiblemente, ya tenía definidas las características principales de la reforma mediante las consultas *intra-régimen*, sin embargo era importante y necesario mantener el proceso formalmente abierto y sometido a la participación de la oposición para conservar el *espíritu* de la iniciativa.

---

<sup>93</sup> Middlebrook, Kevin..., *op. cit.*, p. 201-202.

<sup>94</sup> Las diversas posiciones de los partidos políticos se sintetizan en el siguiente capítulo. *Vid. infra*, 3.4. Propuestas de los partidos políticos ante la reforma política y ante los problemas del DF.

En la convocatoria que López Portillo hace al secretario de Gobernación, para que a su vez éste convoque a las audiencias públicas en la Comisión Federal Electoral, se advierte esta posibilidad.

“Estoy seguro que las encuestas, opiniones y estudios que en la Comisión Federal Electoral se recaben, enriquecerán sustancialmente la iniciativa que me propongo elevar a la soberanía del H. Congreso de la Unión”.<sup>95</sup>

Difícilmente se puede hablar de una fructífera participación de la ciudadanía, instituciones académicas o partidos políticos en las audiencias públicas a las que convocó la CFE. Diversas propuestas que allí se ventilaron fueron ignoradas o se aplicaron de manera sesgada. Por ejemplo: la representación proporcional completa; representación opositora en el Senado; democratización de la vida sindical; respeto a las organizaciones campesinas; flexibilidad para el registro de los partidos políticos; acceso pleno a los medios de comunicación; órganos electorales autónomos; restitución de derechos políticos plenos a los ciudadanos del Distrito Federal; etcétera. El compromiso de López Portillo y de Reyes Heróles en cuanto a reformar el proceso electoral y el sistema de partidos no dejó de cumplirse, pero la reforma no fue tan amplia como la que habían considerado sus partidarios, tanto los pertenecientes al aparato gubernamental como los opositores a éste.

Para fortalecer el sistema político era menester disminuir la brecha entre el Estado y la sociedad civil, abrir nuevos espacios para que aquél alcanzara mayores grados de consenso y legitimidad sin romper, por supuesto, su estructura de control vertical dirigida por el sistema de partido del régimen. Esta reforma no implicaba un cambio del modelo político, sino su consolidación. Las modificaciones legales no se tradujeron en un cambio sustancial en la estructura del poder, como muchos esperaban, sino en un simple reajuste dentro del mismo marco político.

La reforma de 1977 intentó transformar a algunos grupos políticos importantes en partidos registrados que canalizaran sus demandas al campo electoral. Su objetivo era la legitimación del proceso electoral, como forma de legitimación, a su vez, del régimen autoritario. A cambio, se ofreció la Cámara de Diputados como foro público a las quejas y denuncias de la oposición.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> *Reforma política. Gaceta informativa...*, tomo I, op. cit., p. viii.

<sup>96</sup> Finalmente, los partidos que obtuvieron su registro después de la reforma, en mayo de 1978, y con derecho a participar en las elecciones federales de 1979 fueron: el PCM, el PST y el PDM. Otras organizaciones obtuvieron su registro solamente como *asociaciones políticas*, sin derecho a participar en las elecciones de manera independiente.

Si bien es cierto que se disminuyeron los obstáculos para registrar a nuevos partidos, aquéllos seguían siendo excesivos. La ayuda del gobierno a los partidos que lograron registrarse constituyó un arma de doble filo. Por una parte facilitaba la actividad en el ámbito electoral y estimulaba la participación en esa arena, mientras que por la otra promovía la dependencia material frente al gobierno. Tomando en cuenta que el gobierno -vía CFE- tenía facultades para regular, conceder y negar esas prerrogativas, éstas podían convertirse en un instrumento de cooptación económica y favorecer la corrupción y el oportunismo en los partidos independientes.

Así pues, la *Reforma política* de 1977 tuvo a *grosso modo* las siguientes características:

1) Las organizaciones políticas que presentaran una declaración de principios, un programa de acción y sus estatutos, podían solicitar la inscripción oficial como partido mediante uno de los dos métodos: registro condicionado o registro definitivo. Esto representó un cambio significativo en la legislación electoral existente, al facilitar de algún modo el proceso de registro para los partidos de oposición. La nueva ley también reconocía a las *asociaciones políticas*, es decir, a organizaciones con por lo menos 5 mil miembros en el país, dos años de actividad política anterior a su solicitud de registro y que dispusieran de documentos internos característicos, diferentes a cualquier otra asociación o partido. Estas asociaciones sólo podían participar en procesos electorales mediante su incorporación con algún partido político registrado. Otro aspecto significativo de esta reforma fue la posibilidad que tenían las diversas asociaciones políticas para constituir frentes, junto con los partidos políticos registrados, "para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral".<sup>97</sup>

2) La Ley aumentó el número de diputados en la Cámara a 400 y creó una estructura electoral de dos vías: 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados que serían electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Las cien bancas se reservaban para los partidos minoritarios, aunque éstos podían participar por ambos principios.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (LFOPPE), (1977), capítulos III, IV, VII y VIII del Título Primero.

<sup>98</sup> Capítulo I del Título Primero y Capítulo IV del Título Cuarto de la LFOPPE.

3) Desde las reformas de 1973, la legislación electoral garantizaba su representación en la CFE, en las comisiones locales y distritales a los partidos opositores registrados. En la nueva ley se extendió la representación a partidos con registro condicionado, aunque esto no incluía el derecho al voto, reservado a los partidos con registro definitivo. Todos los partidos registrados tendrían derecho a nombrar representantes en la comisión supervisora de cada lugar en donde se votara, con autoridad para vigilar la forma en que se desarrollara la elección. Asimismo, a cada partido se le otorgaría apoyo material, asignado por la CFE, para solventar sus gastos de campaña; esa ayuda incluía subsidios para elaborar propaganda proselitista, para el alquiler de locales de reunión y transporte para recorridos electorales.<sup>99</sup>

4) La LFOPPE garantizó a los partidos un acceso regular a la radio y la televisión. También se preveía el apoyo de la CFE a las publicaciones partidarias y conservó las provisiones de la Ley Electoral de 1973; la cual otorgaba privilegios postales y telegráficos, además de exceptuarlos del pago de impuestos y derechos.<sup>100</sup>

5) Adicionalmente, se expide en septiembre de 1978 una *Ley de Amnistía* para los presos y prófugos políticos. Esta ley trataba de dar una salida política y jurídica al problema de la represión (detenciones y desapariciones por motivos políticos) que se desarrolló en algunas partes del país durante los años setenta.<sup>101</sup>

El proceso de liberalización política iniciado por esta reforma electoral estaba bajo el estrecho control gubernamental, y como ya hemos mencionado, López Portillo emprendió la reforma desde una posición de fuerza. La debilidad de la oposición política y el carácter difuso de las presiones que ansiaban un cambio de régimen, contribuyeron a que el Ejecutivo Federal pudiera determinar el ritmo, la estructura y la velocidad del proceso. Esta ayudó a cerrar una importante fuente potencial de inestabilidad al incorporar a fuerzas opositoras de izquierda con reglas definidas por el régimen. La inclusión de las nuevas fuerzas políticas en el sistema de partidos amplió la capacidad representativa del régimen y demostró su *flexibilidad* en respuesta a los cambios sociopolíticos que se estaban gestando.

---

<sup>99</sup> Capítulo V y VI del Título Primero de la LFOPPE.

<sup>100</sup> Capítulo VI del Título Primero de la LFOPPE.

<sup>101</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 28 de septiembre de 1978.



A manera de conclusión podríamos plantear las siguientes consideraciones:

- La reforma aprobada no inauguró un nuevo sistema político, al contrario, reforzó el existente con el objeto de evitar un proceso de violencia-anarquía-autoritarismo que lo deteriorara. Con tal motivo, aceptó a ciertos interlocutores válidos y representativos de la oposición, y a la vez intentó encauzar y controlar su actividad, restringiéndola al campo electoral y manteniendo sobre ella procedimientos de vigilancia;
- Implicó, del mismo modo, un reforzamiento y relegitimación del régimen y una ampliación en la participación de fuerzas políticas disidentes. Este *ensayo democrático* de la burocracia política, lo que hizo finalmente fue posponer de manera indefinida la democratización en los ámbitos donde más se demandaba: en los sindicatos, en las organizaciones campesinas, en los municipios y en la ciudad;
- Con la reforma de 1977, el régimen amplió los derechos políticos a diversas organizaciones, así como sus obligaciones; flexibilizó los impedimentos para la competencia electoral, más no se trató de un arreglo institucional con reglas claras, es decir, no se trataba de un proceso de democratización, sino de liberalización política bastante controlado por la élite política;
- Se trató de una liberalización en la cual los partidos políticos de oposición adquirieron ciertas ventajas (legalización de sus actividades, financiamiento público, etc); el régimen logró algunos consensos sociales y anuló algunos factores que motivaron su crisis. Los partidos se convirtieron en los interlocutores políticos principales del régimen (con todo y sus proyectos antagónicos);
- No se inicia un proceso de transición democrática porque no se trataba de dismantelar el autoritarismo y crear un nuevo régimen democrático. La liberalización era la alternativa más conveniente para la élite autoritaria que quería mantenerse en el poder y respondía a las demandas de apertura política con la ampliación de espacios.

- La reforma no tocó el control absoluto del gobierno de los procesos electorales, sin embargo, fue un reconocimiento sustancial al pluralismo político. La virtud era regularizar la confrontación política, sobre todo de colocar a los partidos de cara a la sociedad y, a la vez, poner frente a ésta una diversidad de opciones;
- El partido del régimen no corría mayores riesgos con la reforma electoral, no sólo por el estricto control que el gobierno ejercía en todos los procesos electorales (desde el empadronamiento de los ciudadanos hasta el recuento de los votos), sino también porque la integración de los organismos sociales en el partido oficial y las insuficiencias propias de la oposición (tanto de derecha como de izquierda), desplazada por el desarrollo histórico del país a una función meramente denunciatoria, garantizaban para el PRI el monopolio casi exclusivo de la acción política. La *Reforma Política* no afectó la sobrevivencia del corporativismo, ni la red de relaciones del régimen con sus bases de apoyo.

En el corto plazo, la ampliación de los espacios democráticos se concretaron en el acceso de más partidos a la Cámara de Diputados y en el eventual triunfo de la oposición partidista en ciertas elecciones municipales.

## **CAPITULO 3. LA REFORMA POLITICA DE 1977 Y EL DISTRITO FEDERAL.**

### **3.1. Consideraciones político-sociales sobre el Distrito Federal.**

La gran concentración urbana de la Ciudad de México llevada hasta sus extremos, es el resultado de masivas corrientes de población de los más diversos orígenes: campesinos, sectores medios, profesionistas, comerciantes y los dedicados a prestar otros servicios, así como del crecimiento incontrolado de las actividades industriales, comerciales, asistenciales, etcétera.

Esta situación ha desembocado en un sin fin de problemas para la vida de los pobladores de la ciudad: vivienda, transporte, seguridad, servicios elementales (agua, luz, drenaje, pavimentación), hacinamiento e insalubridad. Las constantes crisis económicas han hecho cambiar de una manera radical la situación en la metrópoli. La falta de ocupación y la desesperación que genera la pobreza han incrementado los niveles de delincuencia, alcoholismo, drogadicción, prostitución y otras degeneraciones socioeconómicas como la marginación.

La Ciudad de México y su área metropolitana conforman una de las metrópolis más grandes y complejas del mundo; por ello es prácticamente imposible plantear un diagnóstico preciso y terminado sobre ella. Por la elevada concentración económica y política que se vive en la ciudad, no puede perderse de vista que las modalidades que presenta su desarrollo urbano son parte de un debate más amplio sobre las características que debe tener el desarrollo general del país, y por supuesto, sobre los beneficiarios de éste. Si bien la capital de la República fue un elemento fundamental en el desarrollo y modernización del país por mucho tiempo, ahora, en cambio, puede ser un factor que limite su progreso.

En esta urbe toman curso y se concretan procesos sociales que tienen que ver no solamente con la reproducción social de la propia ciudad, sino también, en muchos aspectos, del país en su conjunto. Su característica esencial como espacio sociopolítico se deriva del triple carácter del Distrito Federal (DF): asiento de los poderes federales, departamento administrativo y centro político y económico nacional.

## **CAPITULO 3. LA REFORMA POLITICA DE 1977 Y EL DISTRITO FEDERAL.**

### **3.1. Consideraciones político-sociales sobre el Distrito Federal.**

La gran concentración urbana de la Ciudad de México llevada hasta sus extremos, es el resultado de masivas corrientes de población de los más diversos orígenes: campesinos, sectores medios, profesionistas, comerciantes y los dedicados a prestar otros servicios, así como del crecimiento incontrolado de las actividades industriales, comerciales, asistenciales, etcétera.

Esta situación ha desembocado en un sin fin de problemas para la vida de los pobladores de la ciudad: vivienda, transporte, seguridad, servicios elementales (agua, luz, drenaje, pavimentación), hacinamiento e insalubridad. Las constantes crisis económicas han hecho cambiar de una manera radical la situación en la metrópoli. La falta de ocupación y la desesperación que genera la pobreza han incrementado los niveles de delincuencia, alcoholismo, drogadicción, prostitución y otras degeneraciones socioeconómicas como la marginación.

La Ciudad de México y su área metropolitana conforman una de las metrópolis más grandes y complejas del mundo; por ello es prácticamente imposible plantear un diagnóstico preciso y terminado sobre ella. Por la elevada concentración económica y política que se vive en la ciudad, no puede perderse de vista que las modalidades que presenta su desarrollo urbano son parte de un debate más amplio sobre las características que debe tener el desarrollo general del país, y por supuesto, sobre los beneficiarios de éste. Si bien la capital de la República fue un elemento fundamental en el desarrollo y modernización del país por mucho tiempo, ahora, en cambio, puede ser un factor que limite su progreso.

En esta urbe toman curso y se concretan procesos sociales que tienen que ver no solamente con la reproducción social de la propia ciudad, sino también, en muchos aspectos, del país en su conjunto. Su característica esencial como espacio sociopolítico se deriva del triple carácter del Distrito Federal (DF): asiento de los poderes federales, departamento administrativo y centro político y económico nacional.

Los distintos actores y sujetos sociales que se enfrentan o residen en la ciudad son la expresión de fuerzas socioeconómicas, políticas y culturales que encuentran en ella el territorio apropiado para la resolución de sus conflictos o la viabilidad de sus proyectos.<sup>1</sup>

En este mismo territorio coinciden diversos actores sociales que no necesariamente tienen que ver con la dinámica de la ciudad, sino que comprenden a fuerzas sociales y políticas de alcance nacional que se movilizan territorialmente en el DF, debido a que es aquí donde se localizan sus interlocutores gubernamentales. Tal fenómeno se ha venido reforzando porque los mediadores políticos tradicionales han caído en un desprestigio (gremios, centrales sindicales, el PRI, grupos políticos locales, etc) y por el histórico centralismo que padece México.

El centralismo de la capital ha producido un doble efecto de imagen y eficacia de los procesos políticos locales, los cuales se han *potenciado* por la confluencia de actores y fuerzas políticas mencionadas, y que alcanzan allí su más alto nivel de expresión. El efecto de imagen se asocia al impacto de lo que ocurre en la propia ciudad (como el espacio en el cual se resuelven los problemas nacionales) con el resto del país. Lo que aquí ocurra es de esperarse que deba ocurrir en el interior. El efecto de eficacia puede darse debido a que las movilizaciones de carácter nacional que se dan en el DF, fortalecen a las propias fuerzas políticas locales que las capitalizan, al tiempo que convierten en interlocutores reales a los movimientos del interior que lograron resolver aquí sus conflictos.<sup>2</sup>

En el DF se da una combinación de factores que lo distinguen del resto del país: el papel básicamente administrativo de su forma de gobierno, su inserción en el sistema político corporativo, su carácter de *Ciudad del Presidente*, y esa doble dinámica de interés nacional e interés local de los actores políticos.<sup>3</sup> Estos factores han venido marcando el tipo de relación gobierno-sociedad capitalina, acotando el tipo de oferta política posible, así como el modo de legitimación de las autoridades y de las fuerzas políticas. Es decir, se ha configurado un mercado político con patrones, clientes, medios, recursos y formas de intercambio, que si bien en gran parte corresponden a la lógica política del partido oficial, muchas de ellas posteriormente fueron asimiladas por algunos partidos de oposición.

---

<sup>1</sup> Incháustegui Romero, Teresa, "Distrito Federal", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (comps.), *La República Mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, CIIH-UNAM/La Jornada, vol. 1, 1994, p. 251.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 252.

<sup>3</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 3ª edición, 1955; en especial el capítulo XVI, p.334-336.

En el aspecto de la legitimación, el carácter administrativo y no efectivo de las autoridades redujo la posibilidad de construir un gran consenso -necesario tanto para el gobierno como para las diversas fuerzas políticas- referente a la gestión de intereses particulares o sectoriales y a la necesaria procuración de servicios. El consenso local existente se basaba en favores y beneficios otorgados y en servicios públicos subsidiados, excluyendo a la demanda ciudadana -propiamente dicha- del proceso político, lo que con el tiempo fue distanciando al PRI y al gobierno de la ciudad del interés público de la población.

Se puede advertir la politización de lo administrativo en el carácter gestor de la política, además por el papel central que ésta ha jugado en la desactivación del descontento popular, en el establecimiento y control de los equilibrios con que opera la ciudad y, desde luego, en el mantenimiento de la estabilidad política de la urbe, situación que data del México posrevolucionario.<sup>4</sup>

Esta situación provocó una cierta debilidad en las instituciones locales como consecuencia del desgaste político de las autoridades -que no eran electas por la población- en su intento por mediar en conflictos y demandas. La capitalización del consenso no se ha dado en las instituciones políticas del gobierno de la ciudad o en los partidos de oposición, sino en los liderazgos de los distintos gremios y organizaciones sociales, lo que derivó, por un lado, en la cristalización de un fuerte gremialismo y clientelismo de la política, y por el otro lado, en la gestoría de la demanda social que ha perpetuado una condición de subdesarrollo político entre la ciudadanía, especialmente en los niveles socioeconómicos más deprimidos.<sup>5</sup>

El incremento de la activación y la participación política de la población a través de nuevas organizaciones y de movimientos sociales, provocó el *ensanchamiento* de los canales de negociación entre el gobierno de la ciudad y los nuevos intereses. La pluralidad política y el crecimiento de algunos partidos de oposición se sustentaron en la incorporación, integración o asociación de las organizaciones y los nuevos movimientos sociales, en muchos casos bajo los mismos esquemas clientelistas utilizados por el PRI.<sup>6</sup> Sin embargo, la sobreposición de instancias administrativas tanto federales como locales, ha creado vacíos de responsabilidad pública y

---

<sup>4</sup> Cfr. Meyer, Lorenzo, "Gobierno y organización política", en *Atlas de la Ciudad de México*, México, DDF/COLMEX, 1987, p. 375.

<sup>5</sup> Incháustegui Romero, *op. cit.*, p. 253-254.

<sup>6</sup> El investigador Juan Manuel Ramírez Sáiz distingue 4 periodos de evolución de estos movimientos sociales: 1968-1971, emergencia; 1972-1976, ascenso; 1977-1979, reflujo y vinculación entre movimientos; y 1980-1988,

prohijan la corrupción.<sup>7</sup> Los representantes populares han encontrado congestionados sus espacios de gestoría, generando tensiones entre los distintos niveles de representación; diputado, senador, jefe de manzana y dirigentes, se disputan el poder y la representatividad con la misma oferta básica: la gestión de demandas.

En cuanto a los gobernantes designados (regente, delegados, procurador, etc), esta situación elevó la vulnerabilidad de los actos de autoridad del regente y de los delegados políticos. La figura del regente es en realidad la personificación del estrecho espacio público de concertación y negociación política posibles. Por tal razón, la regencia ha sido la expresión del poder abstracto presidencial sobre el espacio sociopolítico más importante del país.

La figura presidencial, representada por el regente y una estructura administrativa autónoma y discrecional, fueron durante decenios (1941-1984) los márgenes de la flexibilidad que tuvo el gobierno de la ciudad para atender los problemas de la urbe en crecimiento. Se tenía un espacio de gran libertad para decidir las políticas de la misma sin considerar siquiera en su diseño los intereses de los grupos y organizaciones cercanas al régimen.<sup>8</sup> Pero los problemas políticos y las presiones sociales en aumento se trataron de resolver propiciando un alto grado de desorden urbano, sin desarrollar canales adecuados para armar una articulación congruente y de largo plazo entre la forma de gobierno, la estructura urbana y las organizaciones políticas y civiles.

El crecimiento explosivo de la población de fines de los años sesenta en adelante, la complejidad que fueron adquiriendo las soluciones a las demandas ante la compleja red de intereses que se fueron asociando al territorio, modificaron radicalmente el campo en que podía operar una administración centralizada y la *palanca* presidencialista. En tanto, el creciente distanciamiento respecto a la población debilitó los márgenes de eficacia, legitimidad y control de las autoridades capitalinas. La vieja argumentación, en el sentido de que la falta de derechos políticos para elegir autoridades se había suplido, en alguna medida, por una ciudad que concentraba buena parte del desarrollo económico del país y que gozaba los mejores servicios de

---

recomposición, creación de coordinadoras sectoriales y articulación de frentes amplios. Cfr. Ramírez Sáiz, Juan Manuel "Movimientos sociales en la Ciudad de México", en *Atlas de la Ciudad de México, op. cit.*, p. 389.

<sup>7</sup> Para algunos analistas como Carlos Pereyra, la raíz de la corrupción "está en la falta de vigilancia sobre el ejercicio del poder"; cfr. Pereyra, Carlos, "Urnas para la urbe", en *Nexos* N° 99, marzo de 1986. Para otros, es parte inseparable de todo el sistema político mexicano; cfr. Morris, Stephen, *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992; en especial las páginas 63 a la 87.

<sup>8</sup> Las innovaciones administrativas en el DF durante 1941-1984 correspondieron mayormente al interés oficial por "racionalizar, simplificar, moralizar o hacer más eficientes las estructuras administrativas", aunque tales objetivos no siempre se cumplieron. Cfr. Rodríguez Lozano, Amador, *El Distrito Federal Mexicano: gobierno y democracia*, Fundación Cambio XXI, 1992, p. 13-14.

cultura, salud y desarrollo urbano, comenzó a desmoronarse en los últimos 20 años, cuando los costos de la concentración económica y demográfica, conjuntamente con el deterioro ambiental y la calidad de vida, fueron elevándose.<sup>9</sup>

Así, el núcleo poblacional del país cuyos patrones de vida podrían, hipotéticamente, adecuarse a las prácticas políticas de la democracia representativa, se enfrentó a la estructura de gobierno más atrasada de México.

Según los analistas Luis Reygadas y Mónica Toussaint,<sup>10</sup> las costumbres y las expectativas políticas de los habitantes de la capital han sufrido algunos cambios significativos que los hacen incompatibles con el verticalismo que priva en el gobierno del DF: 1) La urbanización ha creado sistemas de valores y prácticas culturales que tienden a distanciarse del paternalismo y el corporativismo oficial. La visión del mundo de las nuevas generaciones que habitan la ciudad contrastan con las jerarquías paternalistas y las adhesiones corporativas que se encuentran en la base de una estructura política en la que el presidente designa al regente y éste, a su vez, a los delegados. La urbanización, no obstante, ha producido otras formas de control político. 2) Los que habitan en el DF tienen fuertes expectativas de movilidad social y política. Incluso quienes viven en condiciones de extrema marginación consideran a la ciudad como una alternativa de mejoría. Sin embargo, las crisis económicas (ya casi perpetuas) han estrangulado muchas de las vías tradicionales de ascenso en la escala social y, de este modo, millones de capitalinos se encuentran en una situación de estancamiento o de franco retroceso en su nivel de vida y status social. 3) En la Ciudad de México hay sectores medios cuyos patrones de consumo e ideas son cada vez más impermeables al discurso oficial. Estos sectores se han venido alejando del PRI, ya sea para adherirse a la oposición, tanto de izquierda como de derecha, o para *refugiarse* en la abstención.<sup>11</sup> 4) Existen nuevas generaciones de trabajadores (obreros, comerciantes, de servicios, etc) que también muestran cierta distancia de los sistemas corporativos de control. 5) Los jóvenes de la capital están desarrollando prácticas culturales que desbordan los estrechos cauces de una sociedad política vertical. Asimismo, muchos se han adherido en su momento a diversos movimientos sociales que, sin ser ajenos a la política, sí rebasan los cauces partidarios o

---

<sup>9</sup> Perló Cohen, M., *Una democracia a la medida de la ciudad de México*, México, IIS-UNAM, 1983, p. 256.

<sup>10</sup> Reygadas Luis y Mónica Toussaint, "Conflictividad social y legislación electoral en el Distrito Federal, 1976-1987", en *Estudios Sociológicos* N° 16, enero-abril de 1988, p. 40-42.

<sup>11</sup> Cfr. Loaeza, Soledad, "Las clases medias mexicanas y la coyuntura económica actual", en González Casanova; Pablo y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis*, vol. 2, México, Siglo XXI Editores, 3ª edición, 1987, p. 221-237.



institucionales.<sup>12</sup> 6) Por más que la información esté manipulada y mediatizada, la gran cantidad de ésta que los habitantes de la capital reciben diariamente, les permite o facilita disponer de una mínima cultura política; así que estos analistas concluyen que es "inconcebible que se mantenga una estructura política que concentra en tan pocas manos las decisiones sobre una ciudad de varios millones de habitantes, en la que un alto porcentaje de la población sabe leer y escribir, en la que se leen diariamente millones de revistas y periódicos, en la que hay millones de personas con estudios mínimos de secundaria".<sup>13</sup>

### 3.2. El gobierno del Distrito Federal y la participación ciudadana (1928-1978).

Sin pretender hacer una revisión histórica exhaustiva del proceso de reorganización administrativa que se ha dado en el Distrito Federal, trataremos de mencionar solamente los aspectos más sobresalientes del sistema de gobierno y la evolución política que han tenido lugar a partir de 1901.<sup>14</sup>

El 31 de octubre de 1901 el Congreso de Unión, a iniciativa presidencial, reformó el artículo constitucional 71 para otorgarle facultad a este órgano de legislar en todo lo concerniente al DF y diversos territorios. A partir de entonces la organización interna de la entidad quedaba absolutamente sometida al Congreso y el derecho de los ciudadanos para elegir popularmente a sus autoridades municipales fue suprimido por tal reforma.<sup>15</sup>

En 1903 hubo una nueva reorganización y el DF fue subdividido en 13 municipalidades que seguían vigentes cuando estalló la Revolución de 1910: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Tacuba, México, Tacubaya, Mixcoac, Iztapalapa, Coyoacán, San Angel, Cuajimalpa, Tlalpan,

<sup>12</sup> Un ejemplo de esta nueva actitud juvenil lo constituyeron las llamadas *bandas*, que sobre todo en los años 80 rechazaron las normas imperantes en la sociedad y cualquier autoridad ajena al propio grupo, incluso con frecuencia asumían conductas antisociales. Hubo *bandas* que se organizaron en defensa de su espacio y en la solución de ciertos problemas; cfr. Ramírez Sáiz, Juan Manuel, *Atlas de la Ciudad de México*, op. cit., p. 390-393.

<sup>13</sup> Reygadas Luis y Mónica Toussaint, "Conflictividad social...", op. cit., p. 42.

<sup>14</sup> Para una visión más completa del proceso histórico de la Ciudad de México, puede consultarse entre otros materiales: Moreno Toscano, Alejandra, "La semilla federal", en *Nexos* N° 99, marzo de 1986, p. 24-26; "La mano del caudillo", *Ibid.*, p. 32-33; en *Atlas de la Ciudad de México*, op. cit., el capítulo 8 principalmente; Rodríguez Lozano, Amado, op. cit., entre otros.

<sup>15</sup> Según el artículo 72 de la Constitución de 1857, en el DF se establecería la elección popular para las autoridades políticas, municipales y judiciales, y la asignación de rentas para cubrir las necesidades locales; Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, México, Editorial Polis, 1940, p. 90-91.

Xochimilco y Milpa Alta.<sup>16</sup> Con fundamento en lo anterior, Porfirio Díaz expidió la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal*, con lo cual se consideraba a la entidad parte integrante de la Federación. En dicha ley se establecía que en el orden político, administrativo y municipal, el DF dependía del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado y el Despacho de Gobernación. Asimismo, se asignó el gobierno a un prefecto político y la cuestión municipal al Ejecutivo por conducto de tres funcionarios: el gobernador del DF, el presidente del Consejo Superior de Salubridad y el director de Obras Públicas; que juntos integraban el Congreso Superior de Gobierno del Distrito Federal.<sup>17</sup>

En esa ley también se reconocía la existencia de ayuntamientos en las municipalidades, las cuales conservaban su función administrativa pero se suprimió su personalidad jurídica, manteniéndose como cuerpos consultivos y de vigilancia. Estos ayuntamientos estaban integrados por prefectos designados por el Presidente de la República. Precisamente en estos prefectos recayó realmente el gobierno y control de las municipalidades, provocando con esto la minimización de los ayuntamientos del DF.

La Revolución de 1910 vino a afectar completamente el ritmo de vida de la capital. Con Madero en la Presidencia, se intenta consolidar a la entidad y se “sugiere” una reorganización política y municipal que permitiría a los ayuntamientos ejercer plenamente las funciones que originalmente les pertenecían. Sin embargo, las únicas acciones concretas fueron aumentar los efectivos del cuerpo de policía capitalino y la expedición de la *Ley de Libertad de Prensa*.<sup>18</sup>

En febrero de 1913 la violencia que acompañaba a la revolución se estableció en la ciudad. Con la célebre *decena trágica* (del 9 al 19 de febrero) se inicia un periodo de revuelta y control militar en la capital. A partir de ese momento, y por muchos años, los militares fueron la verdadera autoridad en la ciudad.<sup>19</sup> El enfrentamiento entre fuerzas militares se tradujo en cambios ininterrumpidos de gobernantes en la ciudad, y en un desorden administrativo que lindó en el caos (ver cuadro 2, p. 81). Los jefes militares apenas lograban mantener el control de la plaza sin solucionar los problemas de abastecimiento.

---

<sup>16</sup> Meyer, Lorenzo, “Gobierno y organización...”, *op. cit.*, p. 373.

<sup>17</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1982, p. 893.

<sup>18</sup> Meyer, Lorenzo, “Gobierno y ...”, *op. cit.*, p. 373.

<sup>19</sup> Cfr. Almanza Huesca, Beatriz, “La entrada de los ejércitos revolucionarios a la Ciudad de México (1913-1915)”, en *Revista Mexicana de Sociología* N° 3, julio-septiembre de 1984, p. 151-172.

## Cuadro 2

### GOBERNANTES DEL DISTRITO FEDERAL

#### Y DE LA CIUDAD DE MEXICO (1900-1994)

(Las fechas indican la toma de posesión o de nombramiento)

#### Gobernadores o prefectos políticos del Distrito Federal

Guillermo de Landa y Escandón (16 de octubre de 1900), Angel Zimbrón (diciembre de 1900), Guillermo de Landa y Escandón (diciembre de 1900), Ramón Corral (19 de diciembre de 1900), Guillermo de Landa y Escandón (11 de septiembre de 1901), Ramón Corral (11 de noviembre de 1901), Guillermo de Landa y Escandón (17 de enero de 1903), Samuel García Cuéllar (25 de mayo de 1911), Alberto Gracia Granados (31 de mayo de 1911), Ignacio Rivero (9 de agosto de 1911), Federico González Garza (11 de junio de 1912), Alberto Garza (27 de febrero de 1913), Enrique Cepeda (21 de febrero de 1913), Samuel García Cuéllar (27 de marzo de 1913), Ramón Corona (13 de septiembre de 1913), Eduardo N. Iturbide (28 de marzo de 1914), Alvaro Obregón (15 de agosto de 1914), Alfredo Robles Domínguez (16 de agosto de 1914), Heriberto Jara (20 de septiembre de 1914), Miguel Rodríguez R. (21 de noviembre de 1914), Vicente Navarro (25 de noviembre de 1914), Manuel Chao (4 de diciembre de 1914), Vito Alessio Robles (1 de enero de 1915 y 18 de enero de 1915), Daniel F. Lecona y Soto (27 de enero de 1915), Juan Venegas (29 de enero de 1915), Gildardo Magaña (12 de marzo de 1915), Juan Venegas (10 de junio de 1915), César López de Lara (10 de julio de 1915), Gildardo Magaña (21 de julio de 1915), César López de Lara (3 de agosto de 1915), Gonzalo G. de la Mata (7 de abril de 1917), César López de Lara (2 de mayo de 1917), Alfredo Breceda (22 de enero de 1918), Arnulfo González (21 de agosto de 1918), Alfredo Breceda (21 de enero de 1919), Benito Flores (27 de febrero de 1919), Manuel Rueda Magro (28 de mayo de 1919), Manuel Gómez Noriega (7 de mayo de 1920), Celestino Gasca (7 de julio de 1920), Ramón Ross (25 de octubre de 1923), Abel S. Rodríguez (15 de diciembre de 1923), Ramón Ross (11 de febrero de 1924), Francisco Serrano (21 de junio de 1926), Primo Villa Michel (20 de junio de 1927 y 3 de noviembre de 1928).

#### Presidentes municipales de la Ciudad de México

Guillermo de Landa y Escandón (1900-1903), Fernando Pimentel y Fagoaga (1903-1911), Pedro Lascuráin (1912-1913), Javier Icaza y Landa (1914-1915), Juan Venegas (1915), Ignacio Enriquez (1915), Ignacio Rodríguez M. (1915-1917), Francisco G. Pelayo (1917), Gregorio Osuna (1917), Carlos B. Zetina (1918), José M. de la Garza (1918), Rafael Zepeda (1919), Rafael Zubarán (1920), Luis Coyula (1920), Cecilio Garza González (1920), Herminio Pérez Abreu (1921), Abraham González (1921), Miguel Alonso Romero (1922), Jorge Prieto Laurens (1923), Marcos E. Raya (1924), Arturo de Saracho (1925), Celestino Gasca (1926), Arturo de Saracho (1926), Juan B. Fonseca (1926), Arturo de Saracho (1927) y José López Cortés (1928).

#### Jefes del Departamento del Distrito Federal

José Manuel Puig Casauranc (1 de enero de 1929), Crisóforo Ibañez (3 de julio de 1930), Lamberto Hernández Hernández (8 de octubre de 1930), Enrique Romero Courtade (16 de octubre de 1931), Vicente Estrada Cajigal (25 de enero de 1932), Enrique Romero Courtade (18 de agosto de 1932), Manuel Padilla (26 de agosto de 1932), Juan G. Cabral (5 de septiembre de 1932), Aarón Sáenz (15 de diciembre de 1932), Cosme Hinojosa (17 de junio de 1935), José Siurob (3 de enero de 1938), Raúl Castellanos (23 de enero de 1939), Javier Rojo Gómez (1 de diciembre de 1940), Fernando Casas Alemán (1 de diciembre de 1946), Ernesto P. Uruchurtu (1 de diciembre de 1952), Alfonso Corona del Rosal (21 de septiembre de 1966), Alfonso Martínez Domínguez (1 de diciembre de 1970), Octavio Senties Gómez (15 de junio de 1971), Carlos Hank González (1 de diciembre de 1976), Ramón Aguirre Velázquez (1 de diciembre de 1982), Manuel Camacho Solís (1 de diciembre de 1988), y Oscar Espinoza Villarreal (1 de diciembre de 1994).

Fuente: Enciclopedia de México, Tomo IV, México, Sabeca International Investment Corporation, p. 2298-2299.

En agosto de 1915 Venustiano Carranza entra triunfante a la Ciudad de México y empieza a reorganizar nuevamente el gobierno. Deroga la *Ley del Municipio Libre* para el DF (creada mediante decreto en diciembre de 1914) y restablece la *Ley de Organización Política Municipal* de 1903; en palabras de la historiadora Moreno Toscano, a Carranza “le parecía que el municipio libre podía funcionar en todas las ciudades del país, pero que la ciudad de México, sede de los gobiernos federales, debía ser excepción”.<sup>20</sup>

No obstante, el municipio era una institución de arraigo en la vida de la ciudad, tanto así que las ideas de Carranza encontraron fuerte oposición en el Congreso Constituyente de 1917.

El resultado fue que los constituyentes rechazaron toda propuesta de que el municipio de México tuviera un estatuto especial que lo diferenciara de los municipios del resto del país. Los derechos políticos de los habitantes de la Ciudad de México quedaron protegidos por el orden constitucional.<sup>21</sup>

En este tenor, el 14 de abril de 1917 Carranza expide la *Ley de Reorganización del Distrito y Territorios Federales*, la cual contenía capítulos relativos al DF: facultades y obligaciones del gobernador, del secretario de gobierno y del tesorero, y dejaba a cargo de los ayuntamientos la atención de diversos servicios. El gobierno y administración de cada municipio continuaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, como lo establecía la ley reglamentaria del artículo 73 constitucional.<sup>22</sup> El ayuntamiento de la Ciudad de México quedó formado por 25 consejales y el de las demás municipalidades del DF por 15 consejales cada uno.

Las principales responsabilidades de los ayuntamientos capitalinos consistían en la seguridad, la beneficencia pública, la educación elemental y la administración del impuesto a la propiedad. Sin embargo los problemas económicos de los ayuntamientos provocaron diversas disputas entre el gobierno del DF y el gobierno federal. En la práctica, como lo señala Moreno Toscano, “el gobierno federal dictaba las políticas y desde el gobierno se distribuían los cargos del ayuntamiento entre los adictos al caudillo en turno. Pocas veces había elecciones y cuando llegaban a realizarse, los grupos opositores se robaban las urnas, presionaban a los electores o se declaraban todos triunfantes y cada uno formaba su propio ayuntamiento”.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Moreno Toscano, Alejandra, “La mano del...”, *op. cit.*, p. 32.

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 11.

<sup>23</sup> Moreno Toscano, Alejandra, “La mano del...”, *op. cit.*, p. 374.

Con esos hechos fue adquiriendo fuerza la idea de que los ayuntamientos no garantizaban el orden en la capital.

Con la muerte de Venustiano Carranza en 1920, se inicia el periodo de dominio de los "sonorenses" y un proceso de reconstrucción política y económica del país en general, y del DF en particular. Con Alvaro Obregón la situación económica del gobierno capitalino mejoró sustancialmente y en retribución al apoyo recibido por la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) en su lucha contra Carranza, le otorgó el control de la capital al brazo político de esta central, es decir, al Partido Laborista.<sup>24</sup>

Entre 1925 y 1928 el Partido Laborista controló la mayoría de los ayuntamientos y logró cierta estabilidad en la ciudad. Aun cuando los laboristas recibieron "las cajas vacías" y un caos administrativo en la capital, se emprendieron una gran cantidad de obras públicas para modernizarla.<sup>25</sup> Sin embargo, el partido solía usar los fondos municipales para fines políticos y varias veces se enfrentó a las decisiones del Presidente de la República, poniendo en entredicho su autoridad.

Durante el gobierno del General Calles (1924-1928), la ciudad no estuvo totalmente en manos de los laboristas -distanciados de Obregón- pero los municipios de la capital siguieron siendo escenario de fuertes luchas entre los laboristas y sus rivales políticos. En 1926, por ejemplo, se admitió que las agitaciones políticas entorpecían la buena marcha de los ayuntamientos y provocaban anarquía en la ciudad.

Como parte de su campaña de reelección, Alvaro Obregón se propuso erradicar a sus antiguos aliados, los laboristas, de sus posiciones en la capital. De esta manera, en mayo de 1928 envía al Congreso una iniciativa de ley que rápidamente fue apoyada por sus seguidores. La iniciativa proponía acabar definitivamente con el régimen municipal en el DF. Los argumentos de Obregón fueron estos:

"Los hechos han demostrado que la organización municipal en el DF no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridades cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo

---

<sup>24</sup> Meyer, Lorenzo, "Gobierno y...", *op. cit.*, p. 375.

<sup>25</sup> Cfr. Meyer, Jean, "La Ciudad de México, ex de los palacios", en *Historia de la revolución mexicana N° 10, 1924-1928. La reconstrucción económica*, México, COLMEX, 1977, p. 273-286.

con la lógica y la realidad, lo debido será organizar la administración del DF de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los órdenes del servicio público.

“... el poder municipal en el Distrito Federal ni puede disponer de los rendimientos económicos de la municipalidad, como debería ser, ni es el único poder que gobierna la municipalidad, como también debiera ser, puesto que la autonomía municipal justamente tiende a ello. De suerte que, desde su misma creación, el municipio en el Distrito Federal nació incompleto, inconsistente y por lo mismo, autónomo únicamente en teoría”.<sup>26</sup>

El Congreso aprobó la iniciativa de Obregón sin mucha dificultad y la reforma se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928, conformándose así la supresión de los municipios en la capital del país. Esta reforma establecía, además, que el gobierno de esta entidad correspondía exclusivamente al Presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la ley. La reforma al artículo 73 constitucional otorgó al Congreso de la Unión -nuevamente- facultades para legislar en todo lo concerniente al DF.<sup>27</sup>

En concordancia con esa reforma, durante la Presidencia de Emilio Portes Gil se expidió la *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales* mediante la cual los poderes, antes detentados por los ayuntamientos y el gobierno de la entidad, quedaban en manos del Departamento del Distrito Federal (DDF) que dependería directamente del Presidente de la República. Dicha ley dividió al DF, para propósitos administrativos, en trece delegaciones y en un Departamento Central, que comprendía las viejas municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac.<sup>28</sup> En el resto de los municipios circundantes al DF se establecieron Delegaciones del Departamento Central, las cuales quedaron a cargo de delegados nombrados por el mismo Jefe del Departamento. La Ciudad de México se convertía así en la capital del Distrito Federal y las cabeceras de las delegaciones serían las poblaciones del respectivo nombre.

Esta modificación respondió tanto a la extensión de conflictos urbanos, el deterioro y la casi absoluta ausencia de servicios públicos, la necesidad de emprender grandes obras de infraestructura urbana, reordenamiento de la ciudad, y los crecientes conflictos entre los grupos políticos que ya empezaban a disputarse los cargos municipales.

---

<sup>26</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, XXXII Legislatura, julio-agosto de 1928, tomo III, N° 2, p. 7.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> La lista completa de las 13 delegaciones es esta: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. Meyer, Lorenzo, “Gobierno y...”, *op. cit.*, p. 375.

Con la supresión del autogobierno en el DF, la participación ciudadana se tradujo en la creación de consejos consultivos en cada delegación, representativos de los intereses de las organizaciones de comerciantes, industriales, profesionistas, etcétera.

Resultaba claro que el origen de esta reforma obedeció a consideraciones de orden político; que la presencia de múltiples fracciones o grupos políticos y el uso de la fuerza entre ellos impedía el buen funcionamiento no sólo de la capital federal, sino de todo el país.

La nueva organización era -como se advirtió- fundamentalmente administrativa, ya que políticamente la legitimidad del gobierno caía en la persona del jefe del Ejecutivo y en la Cámara de Diputados. Sus funciones y atribuciones versaron principalmente sobre la prestación de servicios públicos, administración de cárceles y policía, tránsito, rastros, mercados, registro civil, planificación y ordenamiento urbano. En la creación del Departamento Central se tenía pensado establecer un gobierno administrador y planificador, que diera congruencia y orden al crecimiento de la capital del país por sobre la idea de un gobierno representativo de los ciudadanos. Nació con la idea de colocar a los interlocutores locales y nacionales frente al peso del poder presidencial.

Para fines de los años veinte en que se da la reforma, los diversos actores sociales y las organizaciones políticas de todo tipo que se desarrollan en la ciudad, rebasan por completo las atribuciones, capacidad y recursos de los municipios y ayuntamientos. La *Ley Orgánica del DF* previó la creación de consejos consultivos, tanto en el Departamento Central como en las delegaciones, para aglutinar los principales intereses representativos de la ciudad, creando así una sede permanente para la consulta y un respaldo institucional. Con esta nueva estructura el gobierno aseguraba una cierta jerarquización y ordenamiento de actores sociales y agentes económicos, articulando a las organizaciones vecinales y barriales al plano micro de las decisiones delegacionales, y a las organizaciones agregadas, los frentes y las cámaras de la entidad, al plano macro del gobierno central.

La composición del Consejo Consultivo del Departamento Central (CC), con 13 miembros en total, estaba integrada por representantes de la Cámara de Comercio, de las asociaciones de pequeños comerciantes, de las cámaras industriales, de asociaciones de industriales en pequeña escala, de propietarios de bienes raíces, de las asociaciones de inquilinos, de agrupaciones

campesinas, de profesionistas, de empleados públicos y particulares, de asociaciones de padres de familia y de otras asociaciones de trabajadores.<sup>29</sup>

En el Consejo Consultivo las organizaciones participaban como órganos de consulta en materia de reglamentos, revisaban la cuenta pública, hacían observaciones sobre la *Ley de Ingresos*, inspeccionaban servicios y denunciaban deficiencias. Se dio paso así a una estructura de gobierno que correspondía a una ciudad donde los gremios eran los principales actores y factores políticos.

En el Reglamento Interior del CC, que fue expedido el 23 de enero de 1929, se señalaba que las funciones principales de este órgano eran de iniciativa, opinión y vigilancia, especificando que cada año, por mayoría de votos, se elegiría un secretario encargado de llevar las actas y que sería el único remunerado en cada reunión con una cantidad determinada por el propio jefe del DDF.<sup>30</sup>

Este Consejo Consultivo nació y fue concebido como un órgano para procesar los diversos e incluso contrapuestos intereses y demandas sociales de la ciudad, creando un tejido de organizaciones en los diversos planos de la urbe. Fue en cierta forma, un medio para compensar a los ciudadanos de la ausencia de autoridades electas, al tiempo que brindaba al gobierno mecanismos para administrar políticamente la enorme diversidad de situaciones y posiciones en una población muy activa políticamente. Desde entonces, los mecanismos de formación de consenso, de acumulación de crédito político, la formación de liderazgos o el fortalecimiento de las organizaciones sociales comienzan a pasar por la gestión de demandas ligadas al *hábitat* (tenencia del suelo, servicios básicos, centros de salud y de recreación, escuelas, etc), y por la administración de los contingentes de demandantes.<sup>31</sup>

La proliferación de las organizaciones populares en colonias y barrios de la ciudad, en muchos casos eran la expresión urbana de trabajadores industriales o de otras actividades productivas, y en otros, la expresión de contingentes de desempleados, trabajadores ambulantes u oficios independientes. Este desarrollo organizacional coincidía con el desarrollo y consolidación del sistema político corporativo que dominaba la escena nacional.

---

<sup>29</sup> Incháustegui, Romero, *op. cit.* p. 258-259.

<sup>30</sup> Consejo Consultivo de la Ciudad de México, "Organización ciudadana en la Ciudad de México", en *Atlas de la Ciudad de México, op. cit.*, p. 387.

<sup>31</sup> Legorreta, Jorge, *Inconformidad y mercado del suelo en la ciudad de México*, México, CECODES, 1991, p. 160.



Ahora bien, durante más de 40 años el CC sesionó regularmente -a excepción de ciertos periodos-, sin embargo, su importancia con el paso del tiempo disminuyó, así como su presencia pública. La razón era obvia, ya que el ciudadano común, ajeno a la actividad gremial, no se sentía verdaderamente involucrado.

El 31 de diciembre de 1941, durante la Presidencia de Manuel Avila Camacho, se emitió la segunda *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, que remplazaba a la de 1929. Esta nueva ley fortaleció la presencia de las autoridades y redujo las funciones del CC casi exclusivamente a presentar su opinión en asuntos referentes a obras y servicios públicos. Se especificó claramente que el Consejo tendría únicamente función "informativa y de opinión y en ningún caso ejecutiva o decisoria"; además funcionaría por comisiones de trabajo.<sup>32</sup>

La nueva Ley Orgánica estableció también los lineamientos organizativos y funcionales que reflejaron la intención de conformar un aparato administrativo acorde con las condiciones políticas, económicas y sociales vigentes en esos momentos en la capital. Desde un punto de vista estrictamente político-administrativo, esta Ley Orgánica determinó que la Ciudad de México era la capital del Distrito Federal y, por tanto, la de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe mencionar que la población capitalina era entonces superior al millón y medio de habitantes.<sup>33</sup>

La estructura de gobierno del DF no sufrió alteraciones significativas sino hasta 1970, al inicio del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, cuando una tercera Ley Orgánica establece la creación de las Juntas de Vecinos y la recomposición de 4 delegaciones: Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc.<sup>34</sup> El CC deja de tener representación gremial y se integra por ciudadanos representados por las Juntas de Vecinos. El CC sería presidido ahora por el Jefe del DDF, su encargo duraba 3 años y tenía atribuciones para informar, opinar, oír, recomendar y colaborar en cuanto a obras y servicios.<sup>35</sup>

Entre otras disposiciones, la nueva Ley Orgánica desconcentraba las actividades del gobierno de la ciudad -en aumento por el continuo crecimiento de la población como de las áreas de asentamientos- y dividía al DF en 16 delegaciones, reestructurando las 13 existentes con las de

---

<sup>32</sup> Consejo Consultivo de la Ciudad de México, *op. cit.*, p. 387.

<sup>33</sup> Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 13.

<sup>34</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1970.

<sup>35</sup> *Idem*.

reciente creación. A partir de entonces quedan perfectamente identificados los conceptos de Distrito Federal y Ciudad de México.<sup>36</sup>

Para entonces, la población citadina ya sumaba más de 6 millones y medio de habitantes. Además, la ley ratificó la facultad del Congreso de la Unión para legislar lo relativo al DF, así como la facultad del Presidente de la República para ejercer el gobierno de la entidad por conducto del Jefe del DDF, "a quien nombrará y removerá libremente". Este último se auxiliaria en sus funciones por tres secretarios generales, un oficial mayor, un Consejo Consultivo, Juntas de Vecinos, delegados, subdelegados y directores generales.<sup>37</sup>

En cuanto al CC, éste estaría integrado por 16 presidentes de las Juntas de Vecinos, una por delegación. Cada Junta estaría formada, a su vez, por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación política. De entre ellos, el delegado político designaba a un secretario y, finalmente, la presidencia del Consejo se mantenía en la persona del propio Regente de la ciudad, quien también podría disponer de un representante para encabezar las sesiones de trabajo.<sup>38</sup>

Este Consejo fue perdiendo gradualmente peso por la supresión de sus funciones propiamente consultivas. El CC se había mantenido hasta 1970 meramente decorativo, ya que mientras los intereses gremiales se canalizaban a través del partido oficial, los propietarios de bienes inmobiliarios, por ejemplo, se entendían directamente con el jefe del DDF o sus auxiliares.<sup>39</sup> Así, el Distrito Federal se convirtió en el modelo para una política clientelista entre los sectores populares, el PRI y el gobierno, base del patrimonialismo político.

Al inicio de la década de 1970 -cuando tiene lugar la nueva Ley Orgánica- la explosión demográfica, debida a un ritmo elevado de crecimiento natural y a un proceso migratorio, mezclada con la centralización política -y consecuentemente económica- ocasionaban graves problemas en la ciudad: incremento acelerado en las demandas de servicios de la población que no eran cubiertos, falta de agilidad en la tarea administrativa, sistemas anquilosados y

---

<sup>36</sup> Graizbord, Boris y Héctor Salazar Sánchez, "Expansión física de la Ciudad de México", en *Atlas de la Ciudad de México*, *op. cit.*, p. 120.

<sup>37</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1970.

<sup>38</sup> Consejo Consultivo, *op. cit.*, p. 387.

<sup>39</sup> Los actos más sobresalientes del CC consistían en celebrar a personalidades importantes y entregar las llaves de la ciudad al lado del Regente, *idem*.

reglamentación obsoleta, déficit habitacional y de equipamiento urbano, desgaste ecológico y contaminación ambiental.<sup>40</sup>

El congestionamiento administrativo había hecho necesario modificar la estructura del DDF, buscando mecanismos adecuados para combatir la rigidez y centralización burocrática en el ejercicio del gobierno capitalino. La nueva Ley Orgánica de pretendía, según la exposición de motivos, "hacer más fluida y agil la administración pública y facilitar a los habitantes el planteamiento y trámite de sus asuntos ante las autoridades delegacionales, así como organizar a los mismos habitantes del Distrito Federal mediante su participación en la defensa de sus intereses y, especialmente, para la participación de los vecinos en el desarrollo de su comunidad".<sup>41</sup>

No obstante, en 1972 se abre un nuevo cauce no "politizado" para la gestión de ciertos servicios con la creación de la Procuraduría de Colonias Populares. El sentido, tanto de esta Procuraduría como de las Juntas de Vecinos, era reforzar la legitimidad del gobierno de la ciudad y las bases de consenso y control de los delegados, implicando de entrada un cierto nivel de competencia política entre el esquema clientelista del PRI y las organizaciones vecinales; aunque en muchos casos, más bien sirvió para fortalecer tanto el poder de las delegaciones como la presencia territorial de este partido.

La población y la mancha urbana de la zona metropolitana siguieron creciendo y con ellas los problemas de la capital. La reforma administrativa del DDF contemplada en su Ley Orgánica de 1970 y en otras disposiciones posteriores, no fueron suficientes para combatir a fondo la centralización burocrática del gobierno de la entidad. Era necesario depurar y agilizar aún más la administración del Departamento, así como dotar a la organización vecinal (CC y Juntas de Vecinos) de una mayor independencia que la desligara de la tutela del Estado y su partido a fin de fortalecer su representatividad, o como en esos años se proponía, "descongestionar la ciudad que a veces parece caótica y desquiciada por efectos del gigantismo; desconcentrar el mayor número de funciones públicas y privadas; democratizar el ejercicio del gobierno y humanizar las relaciones de sus habitantes".<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Cfr. Munguía, Gabriela, *Gobierno y organización vecinal en el Distrito Federal*, México, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, FCPyS-UNAM, 1986, p. 65-80.

<sup>41</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1970.

<sup>42</sup> Munguía, Gabriela, *op. cit.*, p. 74-75.

Es por esto que con base en la reforma administrativa y electoral del gobierno federal, iniciada en 1977 bajo el sexenio de José López Portillo, se creó en 1978 otra *Ley Orgánica del DDF*, la cual reorganizó los órganos del Departamento, encauzó la desconcentración hacia las delegaciones y hacia nuevos órganos descentralizados, y para favorecer una supuesta mayor participación de la población capitalina, reformó los órganos de colaboración ciudadana y se proyectó introducir una reforma constitucional sobre el referéndum y la iniciativa popular.<sup>43</sup>

Paralela a la desconcentración administrativa delegacional, la nueva Ley Orgánica creó los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes para promover una "mayor participación vecinal". Se identificó en la base territorial de las colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales del DF, un componente político-administrativo útil para la representación de los avencidados de la ciudad. Además de estas reformas, ya se había pensado en una nueva figura vecinal complementaria: los jefes de manzana. Estos integrarían las Asociaciones de Residentes y las Juntas de Vecinos en cada delegación, lo que le daba a los delegados un instrumento de gobierno y de articulación con la ciudadanía del que carecían por completo. Con este fin, la primera elección de los Jefes de Manzana fue hasta 1980 y se realizó dentro de las típicas formas corporativas que amalgamaban gobierno-PRI y grupos de interés territorial.<sup>44</sup>

La jerarquía vertical, según el reglamento interno del Consejo Consultivo era: CC, Junta de Vecinos, Asociación de Residentes y Jefes de Manzana.

El capítulo V de la *Ley Orgánica del DDF* expedida en diciembre de 1978, titulado "De los órganos de colaboración vecinal y ciudadana", estableció las atribuciones y obligaciones mínimas de las Juntas de Vecinos, entre las que sobresalen: proponer al delegado las medidas convenientes para mejorar la prestación de los servicios, opinar sobre problemas administrativos, opinar y proponer soluciones sobre asuntos de interés social, y cooperar con las autoridades en casos de emergencia.<sup>45</sup>

En el artículo 51 de dicha ley se establecen las atribuciones del Consejo Consultivo: colaborar para la debida administración pública con el Jefe del DDF y en especial para la eficaz prestación de los servicios generales; proponer proyectos de leyes, reformas o derogaciones de leyes y

---

<sup>43</sup> Realmente, el artículo 73 de la Constitución sí fue reformado a fin de introducir estas fórmulas de participación ciudadana, sin embargo éstas nunca se reglamentaron; *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1978.

<sup>44</sup> Las elecciones que se llevaron a cabo sin la participación de los partidos políticos, se tradujeron en la conformación de las Asociaciones de Residentes de cada delegación por los jefes de manzana. Los presidentes de las Asociaciones formaban Juntas de Vecinos, y la directiva de éstas, a su vez, integraban el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.

<sup>45</sup> *Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal* (1978), artículo 47.

reglamentos del DF; proponer al Jefe del DDF la instauración del referéndum y apoyar o no la iniciativa popular; informar sobre deficiencias en la administración pública; opinar sobre deficiencias en la administración pública; opinar sobre planeación urbana y política fiscal del Departamento; y coordinar los trabajos de la Junta de Vecinos.<sup>46</sup>

Ahora bien, el capítulo VI de esta Ley Orgánica fue el más significativo en materia "De la participación política de los ciudadanos", como precisamente se intituló. En este apartado se establecieron como derechos de los ciudadanos residentes en el DF: "emitir su voto sobre los ordenamientos legales y reglamentos sujetos al referéndum, y otorgar su apoyo a las iniciativas populares sobre ordenamientos legales y reglamentos en los términos de esta ley".<sup>47</sup>

A pesar de que en esta Ley Orgánica se remite a otra ley que regularía estos derechos, ésta última nunca fue siquiera discutida en el Congreso de la Unión, por lo tanto, lo más significativo de la *Reforma Política* de entonces, en relación al DF, quedó en suspenso.<sup>48</sup>

Es posible afirmar que la esencia de estas dos últimas reformas a la *Ley Orgánica del DDF*, la de 1970 y 1978, particularmente de esta última, se enmarcó en la exposición de motivos de la reforma político-electoral impulsada por el régimen, y formulada para crear nuevos espacios de participación institucionalizada a los habitantes del DF, cuyas mayorías sociales se estaban orientando hacia otras alternativas de participación. Entre esas alternativas, cabe mencionar la que en sus inicios ofrecía el Movimiento Urbano Popular (MUP), en el cual se desarrolló una cultura de movilización social en torno a las demandas hechas al gobierno sobre gestión de políticas urbanas y en el fomento de una participación social democrática, la cual tuvo como escenarios principales los procesos de autogestión desarrollados en torno a las políticas urbanas del suelo y de las políticas institucionales, en particular la política de vivienda.<sup>49</sup>

En este sentido, se puede afirmar que la creación de las Asociaciones de Residentes no respondió a las expectativas de cambio y liberalización política con que fueron concebidas, es decir, para reorientar los procesos de movilización social hacia los procesos de participación social regulada por las formas de representación vecinal dentro del ámbito gubernamental. Se puede suponer que el poco éxito de estas reformas se debió, por una parte, a la crisis de

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, artículo 51.

<sup>47</sup> *Ibid.*, artículo 52.

<sup>48</sup> Lo que sí se debatió en el Congreso fue la iniciativa presidencial de Ley Orgánica del DDF. *Vid supra*, 3.5. La Reforma Política de 1977 en el ámbito del DF.

<sup>49</sup> Moctezuma, Pedro, "Las luchas urbano populares en la coyuntura actual, el surgimiento de la CONAMUP", en *Teoría Política* N° 5, julio-septiembre de 1981.

legitimidad del régimen, y por otra, a que se relacionó posiblemente con la política fiscal de ingresos de la ciudad que a principios de 1978 formuló el entonces regente Carlos Hank González, además de la actualización de las cuentas prediales del DF y otros impuestos relacionados con servicios públicos.<sup>50</sup>

En suma, conforme los problemas de la ciudad se agudizaban la movilización social independiente parecía ir en aumento, aunque en un inicio los motivos fueran por demandas *inmediatas*. Para tratar de frenar este impulso, el gobierno elaboró las dos disposiciones ya mencionadas: el referéndum y la iniciativa popular. Sin embargo, al no concluirse la reglamentación de estos mecanismos la participación ciudadana siguió limitada.

Otra alternativa que intentó dar una respuesta política a la creciente movilización de los capitalinos, se expresó en el impulso que se dio a los organismos de representación ciudadana o de colaboración vecinal, como fueron los Comités de Manzana, las Juntas de Vecinos, las Asociaciones de Residentes y el Consejo Consultivo. En realidad, mediante estos organismos *representativos* lo que el régimen buscaba era ampliar sus mecanismos de control político y social sobre los habitantes del área metropolitana. La estructura de dichas instancias era plenamente piramidal, de tal suerte que la única votación directa se daba en la elección del Comité de Manzana y su respectivo jefe. La base de la población quedaba entonces atomizada en su manzana, al tiempo que el jefe se reunía con los vecinos de su colonia para elegir una Mesa Directiva, con su correspondiente presidente. Los presidentes de colonia elegían a su vez una Junta de Vecinos por delegación y los presidentes de tales Juntas se integraban al Consejo Consultivo, el cual, por supuesto, también nombraba a un presidente.

Queda claro que todos estos organismos no tuvieron poder de decisión, sólo fueron instancias de colaboración vecinal y ciudadana -en los mejores casos- con un carácter estrictamente consultivo, lo cual no dejó de otorgar una importante legitimación a las decisiones que tomaba el DDF.

Esta incompleta participación ciudadana empezó a crearle problemas a las autoridades de la ciudad al ir perdiendo el control en varias colonias, y en otras, al verse en serias dificultades para imponer las mesas directivas de las juntas delegacionales. Utilizando la estructura del líder y el clientelismo político existente en las colonias populares, se intentaba asegurar una relación

---

<sup>50</sup> Moreno Armella, Florita, "Representación vecinal y gestión urbana en el D. F.", en *El Cotidiano* N° 57, agosto-septiembre de 1993, p. 39.

institucional y directa que eliminara las movilizaciones populares independientes, políticamente dañinas. Esta línea de organización -impulsada por el régimen desde 1977- en la práctica sirvió, finalmente, para reclutar y afiliar al PRJ a los líderes naturales de los asentamientos populares.

### **3.3. Participación electoral en el Distrito Federal (1964-1976).**

Como ya mencionamos, el Distrito Federal constituye el centro político por excelencia de México. Además de ser el asiento de los poderes federales y, por ello, el sitio donde se formulan y debaten las grandes decisiones políticas que se proyectan sobre toda la nación, el DF ha sido la cuna de casi todos los partidos políticos nacionales del México contemporáneo. En la capital del país los partidos han definido sus principios doctrinarios y programáticos y debatido sus diversas plataformas electorales. Aquí también se han ido entrenando en sus funciones electorales y legislativas, y por último, desde aquí han elaborado sus estrategias para penetrar en los distintos ámbitos del país.

A partir de la década de los sesenta el país dio un salto en un proceso de *modernización* y se convirtió en una nación muy poblada, predominando la población urbana, alfabetizada y con una fuerte proporción de sectores medios. Debido al esquema centralizador del país, la capital de la República es la entidad donde estos cambios se han manifestado en forma más notoria y explosiva.

En el DF de los sesenta se empezó a generar una poderosa sociedad civil en expansión, que sin embargo permaneció acotada por una sociedad política particularmente asfixiante, que copaba todos los espacios. Bajo la apariencia de un Estado omnipotente y de una sociedad civil raquítica, se escondía un poderoso mundo de relaciones sociales, costumbres y expectativas que rebasaban los estrechos marcos de las instituciones políticas, lo que revelaba que la fortaleza de éstos no era tanta como parecía, ya que experimentaron un lento pero continuo deterioro de sus bases consensuales. Se puede considerar que en este desequilibrio entre una estructura política creada desde hace varias décadas y una sociedad civil que vivía profundas transformaciones, se encuentra el origen tanto del crecimiento de los votos a favor de la oposición en el DF como de

los intentos de liberalización política instrumentados por el régimen, traducidos principalmente en la legislación electoral.<sup>51</sup>

Las diversas reformas electorales promulgadas durante el periodo de 1963-1977, fueron liberalizando el sistema electoral como medio para legitimar al régimen político dentro de un esquema de pluralismo, y esto resulta particularmente notable en el caso del DF. Algunos estudios sobre procesos electorales han mostrado que en las zonas urbanas, de elevado desarrollo, es donde la estructura clientelista-corporativa del PRI es relativamente menos efectiva, su apoyo electoral es menor y tiende a incrementarse la fuerza relativa de los partidos de oposición.<sup>52</sup>

A pesar de que el sentido del abstencionismo es variable, pues puede significar tanto un rechazo consciente a las elecciones y al sistema de partidos, como indiferencia o conformidad latente hacia ellos, se puede tomar como un termómetro objetivo y cuantificable de la extensión de la participación electoral.

Para poder apreciar tanto la participación electoral como el abstencionismo en el DF, se ha considerado la votación emitida para diputados de mayoría relativa de 1964 a 1976 por dos motivos: primero) ya que a partir de la reforma electoral de 1963 la representación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados quedó asegurada gracias a la fórmula de diputados de partido, y segundo) en 1976 fue la elección previa más cercana a la reforma política de 1977.

Las variaciones en el promedio de abstencionismo nacional y el del DF pueden reflejar, en cierta forma, una consciencia más clara sobre para qué se vota y, desde luego, de la oferta electoral efectiva. Así, el hecho de que sólo en las elecciones para diputados existieran opciones reales de competencia por la conquista de curules, puede ayudar a entender por qué en el DF la evasión en elecciones para diputados resulta a veces menor que en las presidenciales.<sup>53</sup> Además hay razones políticas y legales para explicar que la participación ciudadana en las elecciones presidenciales sea mayor que en las intermedias, entre estas razones cabe destacar las siguientes: a) la importancia que tienen las campañas electorales presidenciales; b) la preponderancia indiscutible de la institución presidencial; y c) las limitaciones legales para ejercer el derecho de votar fuera del distrito electoral en donde está uno empadronado en caso de la elección de diputados y de la entidad en caso de senadores. Sin embargo, el hecho de que en las elecciones

---

<sup>51</sup> Reygadas, Luis y Mónica Toussaint, *op. cit.*, p.43.

<sup>52</sup> *Cfr.* Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, *op. cit.*, p. 144.

<sup>53</sup> Peschard, Jacqueline, "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964-1985", en *Estudios Sociológicos* N° 16, enero-abril de 1988, p. 72.



presidenciales la participación muestre una tendencia en aumento y en las intermedias disminuya, podría explicarse sólo por una política oficial que, con miras a dar legitimidad al proceso y al Poder Ejecutivo, tiende a dar la impresión de que hay una gran participación en las elecciones para elegir presidente.<sup>54</sup>

Es necesario señalar que los datos, tanto de empadronamiento como de resultados electorales en México, hay que tomarlos siempre con cierta cautela, pues suelen ser ambiguos y no siempre revelan las preferencias políticas de la población. Existen además diversas deficiencias respecto de las estadísticas electorales oficiales, y por si fuera poco, en múltiples casos las autoridades electorales suelen no proporcionar ciertos datos que facilitarían un mayor análisis de las mismas.

Los datos proporcionados por la entonces Comisión Federal Electoral, los que publicó el *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* o los dictámenes del Colegio Electoral, en ocasiones no coinciden, por lo tanto, los cuadros elaborados para este trabajo se basan en fuentes cuyos datos -a veces calculados- tienen mayor similitud.<sup>55</sup>

En la medida en que la participación de los partidos de oposición es más significativa, el cómputo de los votos fue adquiriendo mayor importancia, aun cuando siga siendo difícil saber exactamente cuántos empadronados hay, y de éstos, cuántos votaron realmente a favor de cada uno de los partidos, o cuántos votos fueron anulados o emitidos por candidatos no registrados. Se debe tener presente, además, los problemas técnicos que no derivan de intereses políticos, a pesar de que en ocasiones son aprovechados por éstos. Todo esto lleva a una situación de ambigüedad e incertidumbre en los datos electorales, que finalmente se presta a que puedan ser manipulados en algunos momentos para favorecer al partido oficial principalmente.

Después de esta aclaración, se pueden ver los cuadros estadísticos y elaborar algunas conclusiones tentativas respecto a la participación electoral en el Distrito Federal durante el periodo señalado.

---

<sup>54</sup> Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES, COLMEX, 1990, p. 18.

<sup>55</sup> Aunque la fuente principal de todos los trabajos ha sido la *Gaceta Informativa de la CFE*, tomo IX, cada autor elaboró sus propias estadísticas y cuadros. Estos autores son: Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas...* op. cit.; Peschard, Jacqueline, *Las elecciones...* op. cit.; y Rodríguez Araujo, Octavio, "Partidos políticos en el Distrito Federal", en González Casanova, Pablo (director) y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coord.), *D.F.: Gobierno y sociedad civil*, México, Ediciones El Caballito, 1987, p. 254-278.

**Cuadro 3**

**Elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa  
porcentaje de abstención nacional (1964-1976)**

Año	Población (1)	Empadronados	Votación total	% Abstención
1964	41.253	13' 589, 594	9' 053, 261	33.39
1967	45.671	15' 821, 115	9' 958, 073	37.65
1970	48.225 (2)	21' 653, 817	13' 917, 735	35.83
1973	56.161	24' 863, 263	15' 017, 278	39.68
1976	62.329	25' 913, 215	16' 068, 901	37.99
Población en edad de votar (2)	1960 15.836	Estimación de mayores de 20 años	1970 22.793	Estimación de mayores de 18 años

Fuente: Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas... op. cit.*, p. 124-158; Peschard, Jacqueline, *Las elecciones... op. cit.*; y Rodríguez Araujo, Octavio, "Partidos políticos en el Distrito Federal", *op. cit.* (1) Estimaciones en millones de habitantes contenidas en los *Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos*, México, INEGI; (2) Datos de los Censos Generales de Población y Vivienda, (19760 y 1970), México, INEGI.

**Cuadro 4**

**Elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa  
porcentaje de abstención en el DF (1964-1976)**

Año	Población (1)	Empadronados	Votación total	% Abstención
1964	5.979	2' 080, 465	1' 305, 293	37.26
1967	6.815	2' 538, 222	1' 638, 512	35.45
1970	6.874	3' 635, 728	2' 438, 922	32.92
1973	7.743	4' 434, 173	2' 846, 103	35.61
1976	8.906	4' 519, 658	2' 840, 253	37.16
Población en edad de votar (2)	1960 2.282	Estimación de Mayores de 21 años		

Fuente: Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas... op. cit.*, p. 124-158; Peschard, Jacqueline, *Las elecciones... op. cit.*; y Rodríguez Araujo, Octavio, "Partidos políticos en el Distrito Federal", *op. cit.* (1) Estimaciones en millones de habitantes contenidas en los *Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos*, México, INEGI; (2) Datos de los Censos Generales de Población y Vivienda, (19760 y 1970), México, INEGI.

**Cuadro 5**

**Elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa  
porcentaje de votación por partido/nacional**

PAN	1'042, 391	1 223, 952	1' 899, 289	2' 207, 069	1' 358, 393
%	11.52	12.41	13.93	14.70	8.45
PRI	7' 807, 912	8' 299,604	11' 125, 770	10' 458, 618	12' 868, 104
%	86.26	83.32	80.07	69.66	80.09
PPS	123, 837	274, 859	205, 954	541, 833	479, 228
%	1.37	2.79	1.48	3.55	2.98
PARM	66, 175	140, 686	111, 993	272, 339	403, 274
%	0.71	1.29	0.81	1.89	2.51
Empadronados	13' 589, 594	15' 821, 115	21' 653, 817	24' 863, 263	25' 913, 215
<b>Votación total</b>	<b>9' 053, 261</b>	<b>9' 958, 073</b>	<b>13' 917, 735</b>	<b>15' 017, 278</b>	<b>16' 068, 901</b>

Fuente: Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas... op. cit.*, p. 124-158; Peschard, Jacqueline, *Las elecciones...op. cit.*; y Rodríguez Araujo, Octavio, "Partidos políticos en el Distrito Federal", *op. cit.*

**Cuadro 6**

**Elección de diputados federales por el principio de mayoría relativa  
porcentaje de votación por partido/DF**

PAN	383, 399	453, 358	716, 241	917, 768	604, 229
%	29.37	27.67	29.37	32.25	21.27
PRI	861' 302	1' 059, 820	1' 354, 958	1' 244, 899	1' 579, 629
%	65.99	64.68	55.56	43.74	55.62
PPS	34, 464	77, 761	64, 143	163, 656	137, 514
%	2.64	4.75	2.63	5.75	4.84
PARM	22, 144	40, 855	31, 885	64, 627	81, 067
%	1.69	2.49	1.31	2.27	2.85
<b>Votación total</b>	<b>1' 305, 293</b>	<b>1' 638, 512</b>	<b>2' 438, 922</b>	<b>2' 846, 103</b>	<b>2' 840, 253</b>

Fuente: Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas... op. cit.*, p. 124-158; Peschard, Jacqueline, *Las elecciones...op. cit.*; y Rodríguez Araujo, Octavio, "Partidos políticos en el Distrito Federal", *op. cit.*

Algunas consideraciones que se desprenden de la información contenida en los cuadros anteriores son las siguientes:

1) A partir de 1967 vota una mayor proporción de ciudadanos en el DF que en el resto del país. Puede decirse que tanto la abstención como la participación electoral aumentaron en números absolutos. Cabe destacar que a partir de 1970 la edad para votar se redujo de 21 a 18 años, por lo tanto, el número de votantes probables se incrementó (cuadro 3 y 4);

2) La votación por el PRI muestra una clara tendencia, a nivel nacional y DF, a la baja. Las cifras señalan que durante el periodo en cuestión el PRI ha padecido una erosión gradual en la esfera nacional, con la excepción de 1976 en que contendió solo en las elecciones presidenciales. Esta tendencia se reproduce dramáticamente en el DF donde su proporción de votos ha quedado siempre por debajo de su nivel nacional (cuadro 5 y 6);

3) Comparativamente con el país en su totalidad, en el DF la oposición es muy superior como manifestación electoral. Puede ser obvio que los votos que no obtuvo el PRI los captó la oposición. El porcentaje de votos de los partidos minoritarios en el DF es siempre mayor que su promedio nacional, de ahí que en el DF sea donde se combina más claramente la caída del PRI y el avance pluripartidista (cuadro 5 y 6);

4) De los partidos de oposición, el PAN es sin duda la organización más fuerte tanto en el DF como a escala nacional. Su gradual ascenso en la votación es más claro a nivel nacional, sin embargo en el DF también se nota ese ascenso, sólo interrumpido en 1967 y 1976 por diferentes circunstancias (cuadro 5 y 6).

De lo señalado, podemos concluir que el descenso de los votos del PRI y la concentración de la fuerza relativa de la oposición en el DF, no significaron un fortalecimiento sostenido de las diferentes organizaciones partidarias. El avance de la oposición en el DF tampoco tuvo una relación positiva con una mayor afluencia a las urnas, ya que cuando ésta aumentaba, el abstencionismo se conducía de manera variable (cuadro 4). Puede afirmarse que el progreso de la oposición en el DF no correspondió exactamente con un aumento de la población sufragante, es decir, no implicó la conquista de nuevos *mercados de electores* sino que significaba básicamente una reorientación de la población electoralmente activa, que derivó en el despojo de votos al partido oficial. Cabe pensar que esto se debía a que los partidos, en cuanto organizaciones articuladoras de intereses, tenían poca significación para la ciudadanía en general, o en definitiva,

que las elecciones no eran atractivas para una parte opositora de la población, que prefería otras formas de participación política y otras vías de lucha por el poder.

En suma, se puede inferir que en el DF se localizó el electorado menos alineado al partido oficial -y a sus aliados- y con una mayor conciencia política capaz de identificar las diversas *posiciones ideológicas de los partidos políticos*. Estas características del electorado capitalino están firmemente ligadas a las características que, como habitantes de la Ciudad de México, ostentan dichos ciudadanos y que ya antes describimos brevemente: valores y prácticas culturales alejados del paternalismo; expectativas de movilidad social y política; una clase media más politizada; un mayor rechazo de las masas de trabajadores al corporativismo; mayor participación de los jóvenes en asuntos que les afectan; y un mayor acceso a la información.

#### **3.4. Propuestas de los partidos políticos ante la *Reforma Política* y ante los problemas del Distrito Federal.**

A pesar de que desde fines de los años sesenta los problemas de la Ciudad de México se empezaban a vislumbrar como *caóticos*, el gobierno federal y local se desentendieron del asunto y dejaron que la urbe creciera geográficamente de una manera tan anárquica como su población y sus problemas. Todavía en los últimos años de la década de los 70, y en el marco de la reforma política impulsada por José López Portillo, ni las autoridades ni en su caso los partidos políticos existentes -salvo algunas excepciones-, actuaron congruentemente para hacer frente a las dificultades políticas, económicas y sociales que se avecinaban.

Los planteamientos que las diversas fuerzas políticas y el gobierno federal hicieron entonces, demuestra la falta de capacidad -de unos- y de interés -en los otros- para elaborar una política general, eficaz y de largo plazo en torno a la mejoría de las condiciones de vida en la ciudad. Fue hasta después de las reformas a la Constitución y a la ley electoral (1977), y al calor de las campañas electorales de 1979, que los partidos políticos pareciera que empezaron a darse cuenta de que el Distrito Federal era el *corazón político* del país y de la necesidad de tomar posición y hacer propuestas concretas encaminadas a la solución de los problemas urbanos, incluyendo, por supuesto, el de su democratización.

En este sentido, las propuestas de los diversos partidos políticos en torno al DF resultan en cierta forma ambiguas, llenas de demagogia e ingenuidad. Sin embargo es importante rescatar las pocas proposiciones que en determinado momento se hicieron para compararlas con las que posteriormente se dieron a conocer y ver la evolución de los propios partidos.

Para tener una visión más amplia de la posición y propuestas de cada partido político, se han dividido las mismas en dos partes: a) posición y propuestas ante la reforma política (en términos generales), y b) posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.

### **I.- Partido Comunista Mexicano (PCM).**

#### **a) Posición ante la reforma política y propuestas.**

Después de varios años de ilegalidad y persecución, el PCM acepta participar en las audiencias públicas convocadas por la Comisión Federal Electoral. La caracterización que hizo de la *Reforma Política* propuesta por el gobierno de López Portillo es en términos generales la siguiente:

"La reforma política que pretende el gobierno, según se puede observar, se circunscribe a modificar los requisitos para el registro de nuevos partidos políticos sin cambiar las normas y las prácticas restrictivas de la participación política de los mexicanos, con la pretensión de mantener el control y el monopolio políticos... El presidente López Portillo... entiende por reforma política sólo la reforma al sistema electoral, pero además dosificado y gradual..."<sup>56</sup>

No obstante, el PCM consideró la reforma un avance y decidió aprovechar las posibilidades de apertura electoral, no sin antes afirmar que el proyecto reformista era "un reformismo preventivo, de contención, gran burgués, con el que se pretende dar una salida burguesa a la crisis política en curso".<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política, op. cit.*, p. 105.

<sup>57</sup> *Idem.*

Para el PCM estaba claro que el concepto de reforma política era "algo mucho más amplio que la reforma electoral... ninguna reforma electoral tendrá efectividad si no es acompañada de medidas más generales, que atañen al ejercicio pleno de las libertades democráticas".<sup>58</sup>

En este sentido, el partido propone una serie de medidas que le imprimirían más profundidad a la reforma política planteada por el régimen:

1) Democratización de la *Ley Federal Electoral* y de sus correspondientes en los estados de la república, así como de la Comisión Federal Electoral y sus similares en todas las entidades.

2) Una ley de amnistía que abarque a todos los presos, procesados y perseguidos por motivos políticos.

3) Reformar el Código Penal para el Distrito y Territorios Federales, a fin de "extirparle" todo aquello que pueda ser utilizado con fines de represión política, como los llamados delitos de sedición, motín, terrorismo, sabotaje y conspiración. Asimismo, acabar con los métodos represivos como la tortura y el espionaje que realizan los cuerpos policíacos.

4) Garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos: manifestación pública, petición, organización, etcétera.

5) Eliminar las estipulaciones legales y las prácticas que restringen la libertad sindical, que es la libertad para organizarse independientemente del Estado y de la empresa.<sup>59</sup>

#### b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.

De los partidos actuantes en los 70, el PCM fue de los más insistentes en cuanto a la democratización del DF, a la par de la atención de los diversos problemas que ya desde entonces complicaban la vida en la entidad. Las causas de estos problemas, según el PCM, son distintas, de las cuales destacan "el crecimiento espectacular directamente relacionado con los problemas del campo, la incorrecta estructura fiscal tanto federal como municipal, que provoca fenómenos de insalubridad y falta de servicios urbanos, despreocupación por atender los problemas de la

---

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> Intervención de Arnoldo Martínez Verdugo en la quinta audiencia pública, 2 de junio de 1977, en *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Tomo 1*, México, CFE, 1977, p. 129-148. También se encuentran todas las propuestas y la posición del PCM ante la reforma en Martínez Verdugo, Arnoldo, *El Partido Comunista Mexicano y la Reforma Política*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1977.

sociedad y permitir la especulación con los terrenos urbanos, ésto como consecuencia del predominio de la burguesía en los asuntos públicos".<sup>60</sup>

Las propuestas del PCM ante los problemas urbanos giran principalmente en torno a la cuestión de la propiedad de los terrenos en la ciudad. Estos deberían ser "propiedad municipal y que sea el municipio quien se encargue de su administración, con el objeto de que el precio de los terrenos urbanos sea congelado".<sup>61</sup> Sin embargo la solución al problema urbano, de acuerdo con el PCM, está ligada con una política agraria correcta que evite las corrientes migratorias a las grandes ciudades.

En cuanto a la situación política del DF, los comunistas dejaron clara su posición e hicieron propuestas concretas: "En el marco de una auténtica reforma política, los comunistas consideramos indispensable restituir a la ciudadanía del Distrito Federal sus derechos políticos, formando para ello, a través de los artículos 43 y 44 de la *Constitución*, el Estado del Valle de México, nueva entidad federativa que abarcaría por lo menos la actual área metropolitana de la Ciudad de México. Esta reorganización debe tener como base el complejo geográfico-económico-político que se ha venido formando de manera anárquica y espontánea".<sup>62</sup>

"En la nueva entidad sería restablecido el régimen municipal, por lo cual las 16 delegaciones actuales se convertirían en municipios, en tanto que los actuales municipios del área metropolitana pasarían a formar parte del nuevo Estado... Asimismo, es indispensable eliminar de leyes y reglamentos del Distrito Federal aquellos preceptos que constituyen limitaciones a los derechos ciudadanos constitucionalmente consagrados y una base legal para la represión y la arbitrariedad policiaca, especialmente en lo que se refiere a los derechos de reunión y manifestación".<sup>63</sup>

El PCM propuso, por último, el respeto y la ampliación del derecho constitucional de manifestación pública eliminando de los reglamentos de policía y tránsito todas las restricciones a esos derechos.

---

<sup>60</sup> "Los partidos políticos ante los problemas urbanos", en *Nexos* N° 6, junio de 1978, p. 6.

<sup>61</sup> *Idem*.

<sup>62</sup> Intervención de Arnoldo Martínez Verdugo..., *op. cit.*, p. 134.

<sup>63</sup> *Idem*.



## II.- Partido Revolucionario Institucional (PRI).

### a) Posición y propuestas ante la reforma política.

El 12 de mayo de 1977, Carlos Sansores Pérez dio a conocer la postura del PRI en torno a la reforma política propuesta por el gobierno. Esta es concebida por los priistas no como "un espejismo demoliberal ajeno a la naturaleza de un Estado de profundo origen popular cuyas responsabilidades van más allá de lo político formal..." El partido oficial asume el compromiso de vencer los obstáculos que impiden el cabal desarrollo político del pueblo mexicano, por lo tanto propone "mejorar nuestras instituciones y prácticas democráticas, mas no guiados por el afán de imitar a otras naciones a las que la teoría política considera como modelos... tenemos que superar nuestras deficiencias y actualizar nuestras estructuras reales de poder y su contenido democrático teniendo a la vista nuestras necesidades y problemas, no sólo en el orden político sino también en el económico y cultural".<sup>64</sup>

En esta intervención, el PRI se autodesigna como el autor de las anteriores reformas electorales; "lo cual demuestra que estamos en contra del inmovilismo político y que somos promotores y protagonistas del desarrollo democrático de la nación".<sup>65</sup>

Para el partido gubernamental, el verdadero problema de la democracia en México no es la representación política de las mayorías, "pues éstas han sido y seguirán siendo auténtica y efectivamente representadas... lo que hay que mejorar es la representatividad de las minorías, pues éstas se marginan de los procesos políticos cuando no encuentran en los partidos, las opciones que satisfagan sus intereses o aspiraciones... por lo tanto, debe estimularse la participación legal de otras corrientes y grupos políticos destinados a actuar con independencia de los partidos ya existentes y con una clara diferenciación orgánica e ideológica respecto a ellos".<sup>66</sup>

Dentro de las propuestas hechas por el PRI en esas audiencias públicas y en la discusión final de la iniciativa de la LFOPPE, no se hace siquiera mención a la situación política del DF. Destacan de sus proposiciones generales las siguientes:

---

<sup>64</sup> Intervención de Carlos Sansores Pérez en la tercera audiencia pública, 12 de mayo de 1977, en *Reforma Política*, op. cit., p. 81-90.

<sup>65</sup> *Idem*.

<sup>66</sup> *Idem*.

1) Hacer más flexibles los requisitos para que nuevos organismos políticos obtengan su registro.

2) Actualización de los procedimientos internos de selección de candidatos del PRI (reforma interna), lo cual incidirá necesariamente sobre la reforma política nacional.

3) El Senado debe conservar su estructura actual.

4) Representación de minorías, al lado de la mayoría, en el Congreso y en los ayuntamientos, siempre que las condiciones sean propicias y aseguren que dichas modalidades contribuirán al desarrollo democrático.

5) Creación de un órgano periodístico -de orientación política e informativo- administrado por la CFE y en el cual todos los partidos registrados tuvieran las mismas oportunidades de dar a conocer sus opiniones.

6) Considera que no existen razones jurídicas válidas para modificar la integración de la CFE.

7) La CFE debe tener la facultad para recomendar la nulidad parcial o total de la votación recogida en el distrito.<sup>67</sup>

b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.

*No hizo pronunciamientos en torno al tema.*

### **III.- Partido Acción Nacional (PAN).**

a) Posición y propuestas ante la reforma política.

En la cuarta audiencia pública celebrada en la CFE, el dirigente del PAN, Manuel González Hinojosa, manifestó la necesidad de una reforma política a fondo, "(que) requiere la modificación de disposiciones constitucionales y de leyes secundarias, tanto para corregir instituciones jurídicas deficientes como para constituir las que se consideren necesarias... pero además de estas modificaciones legales, es indispensable modificar las bases reales de sustentación del poder contrarias a todo sistema democrático y suprimir prácticas que al margen de las leyes, o en contra de ellas, mantienen a grandes sectores de la población en un estado de sujeción al gobierno, que

---

<sup>67</sup> *Idem.*

se traduce en votos cautivos y una serie de controles ilícitos que vulneran seriamente la libertad política y facilitan manipular las elecciones y alterar sus resultados... el reto central de una reforma política sería, no reside en forma principal en la simple mutación de disposiciones legales electorales".<sup>68</sup>

El líder panista arremetió directamente contra la iniciativa de reforma gubernamental, ya que consideró inadmisibles concebir tal reforma como, "un mecanismo más que garantice la permanencia indefinida de un grupo en el poder y la pretensión práctica de que sus opositores jamás han de convertirse en mayoría decisoria; o que su reconocimiento, existencia y acción pueden estar fundadas en el supuesto frecuentemente aplicado de que, en lo electoral o en otro terreno, nunca puedan tocar o cambiar los pilotes básicos de la estructura del poder político en este país... es contradictorio considerar y tratar a las minorías como simples corrientes de opinión, no como factores, así sean potenciales, de decisión".<sup>69</sup>

En los debates que se dieron posteriormente para analizar la LFOPE, el PAN dejó asentada su posición en los siguientes términos: "si bien es cierto que el proyecto de ley abre los caminos para la constitución de nuevos partidos políticos, canales conductores de la actividad ciudadana... también es cierto que... se conservan los mismos vicios de la legislación actualmente en vigor, enfocada a la manipulación del voto en favor del partido oficial; se mantiene el control de los organismos electorales... En conclusión, el proyecto de ley no representa la decisión de fortalecer el Estado de derecho, de ninguna manera vigorizará las formas democráticas que rigen nuestra convivencia social, ni podrá ser un instrumento eficaz para garantizar el respeto a la voluntad del pueblo al emitir su voto".<sup>70</sup>

Sin dejar de criticar el fondo de la reforma, el PAN enuncia los puntos que en su opinión debían ser revisados y en su caso modificados.

- 1) Naturaleza, organización y funcionamiento del Registro Nacional de Electores.
- 2) Identificación de los electores.
- 3) Integración de los organismos electorales.
- 4) Recursos legales electorales para trámite y resolución de inconformidades.
- 5) Calificación de las elecciones.

---

<sup>68</sup> Intervención de Manuel González Hinojosa en la cuarta audiencia pública, 19 de mayo de 1977, en *Reforma Política, Gaceta...*, op. cit., p. 103-115.

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, *La Reforma Política...*, op. cit., p. 140-141.

- 6) Representación de los partidos en los órganos electorales.
- 7) Registro de partidos a nivel federal y estatal.
- 8) Sistema de diputados de partido y su extensión a los estados.
- 9) Senado de la República.
- 10) Desaparición de los controles oficiales que impiden la libertad individual de los trabajadores y campesinos, y la supresión de toda sanción, presión o represalia sindical o política por no afiliarse al partido oficial.
- 11) Vigorizar la autonomía de los estados y los municipios y la división y equilibrio de los poderes de la Unión.<sup>71</sup>

**b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.**

Para este partido, el surgimiento de grandes ciudades es a nivel mundial, "pero en México es en gran medida resultado de la falta de previsión y de la ceguera voluntaria de una serie de regímenes llamados revolucionarios, que no obstante las advertencias al respecto, insistieron en el fortalecimiento del *centralismo* como práctica política real, lo que propició una centralización general de actividades, que han mantenido como sistema la inseguridad en el campo, que en buena medida propicia la gran concentración urbana... la causa fundamental de la problemática urbana en México es el divorcio entre el pueblo y sus autoridades más directas: las municipales. La tradicional ineptitud, la falta de recursos suficientes y la carencia de un sentido de continuidad".<sup>72</sup>

En el DF en concreto, el PAN considera que la causa política de la problemática urbana presenta la agravante, a nivel teórico incluso, "de que nada tiene que ver la ciudadanía con la designación de sus gobernantes directos, no obstante constituir la más grande concentración urbana del país".

Ante los graves problemas del DF, Acción Nacional propone:

- 1) Regulación de los bienes inmuebles en relación con normas tributarias.
- 2) Una política gubernamental para incentivar la inversión en inmuebles.

---

<sup>71</sup> Intervención de Manuel González Hinojosa, *op. cit.*, p. 107.

<sup>72</sup> "Los partidos políticos ante...", *op. cit.*, p. 10.

3) Integrar el "derecho urbano", relacionado con la atención de los servicios públicos y regulación de problemas derivados de las grandes concentraciones (agua, falta de planificación, contaminación ambiental, el ruido y otros aspectos).<sup>73</sup>

Acerca de la democratización del Distrito Federal, el PAN parece ser el partido político que más insistió al respecto. Desde 1958 lo ha manifestado tanto en plataformas políticas como en iniciativas de ley. En ese año por ejemplo, se señaló la necesidad de "cumplir el precepto constitucional que ordena la instauración del Régimen Municipal en los territorios y reformar la Constitución para implantar ese régimen en el Distrito Federal con las características que impone la naturaleza de la administración metropolitana".<sup>74</sup>

En 1965, durante la XLVI Legislatura (1964-1966), el PAN presentó una iniciativa que proponía, "la implantación del sistema republicano, representativo y popular en el Distrito Federal, mediante la reforma de la base VI del artículo 73 constitucional para que la autoridad sea ejercida por un funcionario nombrado por el presidente de la República y un consejo de gobierno electo popularmente".<sup>75</sup>

Esta misma propuesta fue presentada por el dirigente nacional del blanquiazul, Abel Vicencio Tovar, en el texto de la llamada Subcomisión Relatora que sintetizó las opiniones y propuestas vertidas en las audiencias públicas de 1977.

En su plataforma electoral de 1970, los panistas insistieron en el establecimiento progresivo de un gobierno democrático en el DF, con participación de los habitantes en las decisiones acerca de la integración de los órganos del gobierno y de la prestación de servicios públicos, así como el establecimiento de un Consejo de Gobierno de elección popular con facultades para dictar reglamentos administrativos del DF y para oír a los habitantes en relación con los diferentes problemas públicos. Esta iniciativa fue presentada el 21 de noviembre de 1974 en la XLIX Legislatura (1973-1975) con el mismo resultado que la anterior: archivada.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> *Idem.*

<sup>74</sup> "El proyecto urbano de Acción Nacional", en Pradilla Cobos, Emilio (comp.), *Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México, tomo 4*, México, IARDF/DDF/UAM/Editorial Antártida, 1991, p. 46.

<sup>75</sup> *Reforma política...*, tomo I, op. cit., p. 345.

<sup>76</sup> Bejar Algazi, Luisa, *Propuestas Legislativas para el Distrito Federal*, abril de 1992, inédito; citado por Delgadillo Rodríguez, Fausto, *La reforma política del Distrito Federal de 1993*, México, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, FCPS-UNAM, 1994, p. 93-94.

#### IV.- Partido Popular Socialista (PPS).

##### a) Posición y propuestas ante la reforma política.

En la segunda audiencia pública del 4 de mayo de 1977, el PPS, en voz del entonces senador Jorge Cruickshank García, consideró la iniciativa del presidente López Portillo de suma importancia, "de trascendencia para la vida de nuestro pueblo y para que el lento desarrollo democrático en que se ha desenvuelto la vida de los mexicanos se profundice, se acelere, a efecto de establecer las condiciones para que sea el pueblo organizado el que oriente y participe en la dirección política de nuestro país".<sup>77</sup>

Reconoció, sin embargo, que el sistema electoral mexicano adolece de algunas fallas importantes en sus cuatro principios fundamentales: "la universalidad del voto, la coacción sobre los ciudadanos, el secreto del voto y el respeto al sufragio".<sup>78</sup>

Para el PPS, la *Reforma Política* era, "un paso significativo, evidentemente, que va en la dirección de ampliar el régimen democrático nacional, está conducido para hacer que el pueblo se acerque más al gobierno nacional... no podemos dejar de reconocer, independientemente de las insuficiencias que nosotros pensamos que tiene esta reforma, que es conveniente, es positiva, y va a ayudar al desarrollo democrático de nuestra patria".<sup>79</sup>

Los planteamientos más importantes del PPS fueron:

- 1) Establecimiento del sistema de representación proporcional en todos los niveles.
- 2) Reelección de los miembros del Congreso de la Unión.
- 3) Participación de los partidos políticos en los organismos de control del proceso electoral.
- 4) Hacer menos rígidos los requisitos para el registro de los partidos políticos.
- 5) Afiliación individual a los partidos.
- 6) Proyección de la reforma política a todas las entidades del país.
- 7) Facilidades a los partidos para acceder a los medios de comunicación de masas.
- 8) Garantías económicas y políticas para la autonomía de los municipios.

---

<sup>77</sup> Intervención de Jorge Cruickshank García en la segunda audiencia pública, 4 de mayo de 1977, en *Reforma Política...*, tomo I, op. cit., p. 41-63.

<sup>78</sup> *Idem*.

<sup>79</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, *La Reforma Política...*, op. cit., p. 155.

## b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.

Los problemas urbanos, de acuerdo al razonamiento del PPS, eran "aquellos que se derivan de las carencias, insuficiencias y deficiencias que impiden el desenvolvimiento y desarrollo aceptable de las condiciones de existencia de los habitantes de las grandes ciudades esencialmente: la vivienda, la alimentación, salud, trabajo, transporte, educación y recreación... se generan fundamentalmente por el desplazamiento del campo a las ciudades, de campesinos sin tierra o sin posibilidades de explotarla, que buscan oportunidades en las urbes".<sup>80</sup>

El PPS demandaba llevar a cabo una Reforma Urbana que contemplara entre otras medidas: fijación de un límite a la propiedad urbana con base en las características de las poblaciones; legislar para que los terrenos particulares sólo se puedan vender una vez a otro particular y/o sean utilizados por el Estado para obras de beneficio social; crear un sólo organismo responsable de la construcción de viviendas para los trabajadores; expropiar vecindades y construcciones en malas condiciones para vivienda; legislar a efecto de evitar la especulación en la renta de viviendas; nacionalizar la industria del cemento y crear empresas estatales productoras de materiales para la construcción.<sup>81</sup>

En cuanto a la situación política del DF, el PPS presentó un proyecto de ley durante la XLVI Legislatura (1964-1966). El punto de partida de sus reflexiones era entonces el artículo 50 de la Constitución Política de 1824, documento en el que por primera vez se trata la ubicación de la sede federal y se anota la coexistencia de un gobernador y de ayuntamientos de elección popular en la entidad. En la iniciativa del PPS se destaca que el problema de la forma de gobierno en la entidad da lugar a otros dos problemas adicionales, "primero el de la planificación de la Cuenca del Valle de México y la coordinación que ello demanda entre el DF y el Estado de México y, segundo, el de la exclusión política de sus habitantes, cuestión que invalida el principio de que la soberanía reside en el pueblo y que violenta el modelo jurídico del país organizado bajo el formato de una República representativa y democrática... por todas estas razones, se concluye, es imperativo que el gobierno de la entidad sea compartido por el Ejecutivo con un cuerpo que no

---

<sup>80</sup> "Los partidos políticos ante...", *op. cit.*, p. 10.

<sup>81</sup> *Idem.*

quede excluido de la opinión del pueblo en aquellas cuestiones que más le afectan y que, por otra parte, permiten al primero conocer y responder a sus demandas".<sup>82</sup>

Debido a la resistencia de la mayoría priista en la Cámara de Diputados y del gobierno para abordar el tema, la iniciativa del PPS quedó pendiente de dictamen. Lo mismo sucedió con otra iniciativa sobre el tema presentada durante la LI Legislatura (1979-1981), en donde este partido opta por una fórmula intermedia con respecto a su proyecto anterior. Ahora se contemplaba dejar en forma transitoria el Ejecutivo local en manos del Presidente de la República, quien lo ejercería a través de un gobernador designado por él mismo. Además, "la tarea legislativa pasaría del Congreso de la Unión a un Congreso Local de carácter pluripartidista, elegido por el pueblo con mecanismos semejantes a los de la Cámara de Diputados federal y con las mismas funciones reservadas a éste órgano sobre la entidad. Entre ellas se prevé, por ejemplo, la confirmación del nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal y la aprobación del presupuesto y la renta pública, así como la de aprobar posteriormente el nombramiento de gobernador del DF que formule el Presidente de la República".<sup>83</sup>

Asimismo, durante su intervención en la segunda audiencia pública, el senador Cruickshank García aprovechó la ocasión para retomar el tema y explicar: "otro problema que en vista de las experiencias de los últimos años necesita ser resuelto, es el relativo al gobierno del Distrito Federal. La supresión de los municipios libres en el DF no obedeció sino a razones políticas circunstanciales, que trataron de justificarse con el hecho de que en algunas ciudades importantes no existían gobiernos autónomos para manejar los intereses de la población, sobre todo en las ciudades capitales de algunas naciones. Pero la experiencia demuestra que es indispensable y urgente dar participación a los habitantes del Distrito Federal en el gobierno de la capital de la República y en la administración de los servicios públicos municipales, a través de la elección de estos funcionarios por el voto directo".<sup>84</sup>

## **V.- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).**

### **a) Posición y propuestas ante la reforma política.**

---

<sup>82</sup> Bejar Algazi, Luisa, *op. cit.*, p. 75-76.

<sup>83</sup> *Idem.*

<sup>84</sup> Intervención de Jorge Cruickshank... *op. cit.*, p. 45.



Al inaugurar las audiencias públicas para la discusión de la reforma política, Pedro González Azcuaga y Rubén Rodríguez Lozano consideraron que ésta no tendría éxito cabal si no se realizaba al mismo tiempo "una intensa campaña de educación civico-política de carácter escolar y extraescolar... indispensable esa misma educación, para que en todas las actividades públicas haya autenticidad democrática y revolucionaria, y que al defender las libertades y los derechos de todos los ciudadanos, cancele definitivamente el atraco electoral, la exacción, el enriquecimiento ilícito, la prevaricación, la simulación y el engaño, y que por medio de esa educación logremos... encontrar las mejores soluciones a los problemas nacionales".<sup>85</sup>

Para los dirigentes del PARM, la reforma política propuesta obligaba no sólo al Estado mexicano, sino también a los partidos políticos y a todos los ciudadanos de la República.

Afirmaban que "esta reforma política construida y fortalecida con las valiosas aportaciones de todos los ciudadanos y de todos los partidos, es sin duda la más importante y trascendente reforma en la historia política de nuestra patria, y abre el camino para seguir luchando por el perfeccionamiento democrático de nuestras instituciones".<sup>86</sup>

Más adelante, durante la misma audiencia, el diputado parmista Eugenio Soto Sánchez, señaló que su partido, "ve con verdadera satisfacción esta reforma política, que nos presenta un panorama inconmesurable y alagüeño, e inspirado además en el imperio de la ley y respeto insoslayable de los derechos humanos... La reforma política que nos ocupa reafirma y vigoriza nuestro sistema político representativo y social y de admitirse las proposiciones de mi partido, con la participación proporcional que al mismo le corresponde, así como de las distintas corrientes de opinión, puedo asegurar que la democracia en México, llegará a su máxima expresión".<sup>87</sup>

Las proposiciones específicas del PARM fueron:

1) Regular normativamente la existencia, naturaleza y funciones principales de los partidos políticos, y la necesidad de su registro ante los órganos gubernamentales para estar en aptitud de participar en los procesos electorales.

---

<sup>85</sup> Intervención de Pedro González y Rubén Rodríguez Lozano en la primera audiencia pública, 28 de abril de 1977, en *Reforma Política... tomo I, op. cit.*, p. 1-14.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 11-12.

2) Educación cívico-política en que participen todos los partidos y se aprovechen los medios masivos de comunicación.

3) Reformar las constituciones locales de los distintos estados de la República, a efecto de adecuar el establecimiento del régimen de diputados de partido a nivel local.

4) Reconocer y dar cabida a los senadores de partido.

5) Establecimiento de regidores de partido en los municipios.

b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.

La única consideración sobre la problemática del DF por parte del PARM se encontró en su *Programa de Acción* de 1977, y en el cual se refiere en términos generales a la cuestión urbana:

"La reforma urbana, es una exigencia popular que debe ser atendida por el Estado. La reforma debe consistir en la creación de un sólo organismo público que resuelva el problema habitacional... en el control de las rentas... en la regeneración de las zonas habitacionales; en la planificación de las ciudades; en la solución del transporte."<sup>88</sup>

## **VI.- Partido Demócrata Mexicano (PDM).**

a) Posición y propuestas ante la reforma política.

Al PDM le correspondió participar en la sexta audiencia pública ante la CFE y ahí manifestó brevemente su concepción de la reforma política que, "con tan claro espíritu democrático y con tan fina sensibilidad política, han puesto en marcha el presidente López Portillo y el Ministro Reyes Heróles".<sup>89</sup>

En opinión de los pedemistas, dicha reforma tenía dos momentos: "uno, el de la reforma electoral, que es en el que estamos; y otro, el más importante y definitivo, el de la reforma

---

<sup>88</sup> *Programa de Acción del PARM*, México, 1977; citado por Rodríguez Araujo, Octavio, *La Reforma Política ...*, op. cit., p. 165.

<sup>89</sup> Intervención de Ignacio González Gollaz en la sexta audiencia pública, 9 de julio de 1977, en *Reforma Política, Gaceta...*, tomo I, op. cit., p. 159-163.

política a fondo, que es en el que queremos estar todos los mexicanos". Para concretar el primero sugirieron los siguientes puntos:

1) Facilitar la celebración de las asambleas constitutivas de los partidos políticos; y que se suprima la obligación de tener afiliados en la mitad de los municipios de cada estado.

2) Establecer un recurso eficaz para el caso de que la Secretaría de Gobernación niegue el registro a algún partido político.

3) Reformar las leyes electorales de los estados para facilitar la construcción de partidos estatales y para que los partidos con registro nacional puedan participar en cualquier elección local.

4) Descentralizar y democratizar la integración de las comisiones locales electorales y la de los comités distritales electorales.

5) Evitar los membretes y partidos sin arraigo popular, estableciendo como requisito para acceder al registro, un porcentaje mínimo en cada elección, de 1.5% en elecciones federales y del 2.5% en elecciones locales.

6) Dar garantías a los candidatos no registrados para que sepan cuántos votos obtuvieron y que dispongan de recursos legales para hacer valer esos votos a su favor."<sup>90</sup>

La reforma electoral, según el PDM, saldría de las Cámaras tomando en cuenta todas las opiniones. El otro momento, el de "la reforma profunda y trascendental", puede encausarse, según el profesor González Gollaz, a través de cuatro vertientes para que se obtengan resultados positivos:

a) Cambio a fondo, radical, de la estructura económica del país, para lograr la justa y equitativa distribución de la riqueza.

b) Prioridad sostenida al campo. Eliminar de raíz la denigrante marginación de la población rural que la obliga a huir a las ciudades o al extranjero.

c) Aceptar el reto biológico de los casi dos millones de niños mexicanos que nacen cada año... aumentando y mejorando los satisfactores de toda índole de nuestra creciente población.

d) Compartir la administración pública del país entre los partidos políticos para sanear el servicio público y erradicar la corrupción.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 161.

Conjugados estos diez puntos, el PDM consideraba que "México será un país con más y mejor democracia: democracia económica; democracia social; pues la democracia política corre el riesgo de extraviarse en la ficción".<sup>92</sup>

#### b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.

Para el PDM, "la realidad compleja tiene que ver con el capitalismo explotador". Su esquema de los problemas urbanos era de la siguiente manera: 1) habitacional, 2) nutricional, 3) educativos, 4) ambientales, 5) de seguridad, 6) de comunicación y, 7) recreativos.<sup>93</sup>

Algunos de estos problemas tenían que ver, según los pedemistas, con la especulación que se hace del suelo en la ciudad: "los fraccionamientos que han proliferado, son promovidos por gente del sector oficial como una fuente de enriquecimiento". Para combatir este problema, el PDM propuso la expedición de una *Ley de Reforma Urbana* que, entre otras cosas, "propicie que cada inquilino sea dueño de la casa que habita, frene la especulación, que el Estado promueva fraccionamientos con un sentido social y popular".<sup>94</sup> Esta iniciativa de ley sería la primera que este partido presentaría en la Cámara de Diputados en caso de obtener la votación suficiente en 1979 como para colocar legisladores en tal Cámara, cosa que no sucedió.

### VII.- Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT).

#### a) Posición y propuestas ante la reforma política.

Después del discurso de Jesús Reyes Heróles en abril de 1977, y a manera de saludo al XVIII Congreso del PCM, el PMT expresó: "La reforma política que el gobierno desea es aquella que le permita legitimar su poder y renovar los métodos de manipulación de las masas, métodos que se han gastado con el uso. Busca el régimen registrar a una izquierda susceptible de ser manejada para beneficio de la clase dominante, no una izquierda en verdad independiente al servicio de los

---

<sup>92</sup> *Idem.*

<sup>93</sup> "Los partidos políticos ante...", *op. cit.*, p. 6.

<sup>94</sup> *Idem.*

explotados... La reforma política que conviene a la izquierda debe ser tal que permita la participación de los trabajadores en las grandes discusiones nacionales".<sup>95</sup>

Durante su participación en la audiencias públicas el PMT hizo constar que, "la reforma que se logre será consecuencia de las presiones populares que se dan, y en buena parte, del tesón con que nuestro partido ha luchado a lo largo y ancho del país por hacerla realidad. Que ahora partidos y organizaciones de izquierda que nos atacaron por demandarla empujen en la misma dirección es para nosotros una satisfacción".<sup>96</sup>

Más adelante, Heberto Castillo, dirigente del partido sentenciaba: "El gobierno y el pueblo necesitan de una reforma política que abra caminos a la disidencia. Así disminuirán las opciones violentas y se evitará el ascenso de la alternativa fascista. Si no se abren perspectivas reales democráticas a las mayorías marginadas, el pueblo rebasará los marcos legales y estallará la violencia que indudablemente aprovechará la fuerza militar para tomar la dirección política del país... Por eso en esta ocasión, en esta coyuntura, una profunda reforma política para el registro de nuevos partidos, es cardinal".<sup>97</sup>

Después del primer informe de gobierno del presidente López Portillo, en el análisis que hacía de éste el PMT se resaltaba que "con la reforma política anunciada en el primer informe, nuestro partido considera que se trata de un paliativo ante la severa crisis económica que padecen fundamentalmente las masas trabajadoras (y el endurecimiento gubernamental frente a la lucha de éstas). Las modificaciones anunciadas buscan fortalecer la desgastada legitimidad del gobierno, estimulando a la ciudadanía para que participe en los procesos electorales".<sup>98</sup>

En términos generales, las propuestas del PMT eran las siguientes:

- 1) establecer el voto proporcional y abolir los diputados de partido.
- 2) Garantizar y hacer respetar el voto popular.
- 3) Simplificar los requisitos para el registro de nuevos partidos políticos.
- 4) Que los obreros y campesinos tengan plena libertad de afiliación individual al partido que más les simpatice.

---

<sup>95</sup> Santiago, Javier, *PMT. La difícil historia 1971-1986*, México, Editorial Posada, 1987, p. 103.

<sup>96</sup> Intervención de Heberto Castillo Martínez en la novena audiencia pública, 30 de junio de 1977, en *Reforma Política... tomo I, op. cit.*, p. 213-226.

<sup>97</sup> *Idem.*

<sup>98</sup> Santiago, Javier..., *op. cit.*, p. 107-108.

5) Que desaparezcan todas las reformas anticonstitucionales hechas por el presidente Gustavo Díaz Ordaz al *Código Penal* y que son una real amenaza para el ejercicio del derecho de huelga y las libertades democráticas y constitucionales.

6) Otorgar el derecho al voto a los ciudadanos que residen en el extranjero.

7) Prohibir el subsidio a los partidos políticos, incluyendo al partido oficial.

8) Hacer las reformas necesarias para que los partidos tengan acceso gratuito a la radio y la televisión para su propaganda política.

9) Integración de una comisión o tribunal que organice, supervise y califique las elecciones con plena participación de los partidos.<sup>99</sup>

#### b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.

De acuerdo con el Congreso Nacional Constituyente del PMT realizado en septiembre de 1974, y retomando los planteamientos allí vertidos, los pemetistas proponían que el Distrito Federal se convirtiera en un estado federativo y las delegaciones políticas en municipios, exceptuando una, que se mantendría como Distrito Federal.<sup>100</sup>

### VIII.- Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

#### a) Posición y propuestas ante la reforma política.

El 16 de junio de 1977, durante la séptima audiencia pública, Graco Ramírez, en representación del PST, delineó su concepción de la reforma política como "un proceso tendente a dotar de mayor base social al gobierno de la República y, sobre todo, a elevar las posibilidades de legitimación de las decisiones gubernamentales frente al enemigo principal de nuestro pueblo, sólo puede ser viable si en lo esencial va dirigida a facilitar la participación de la clase obrera en la política nacional y en las decisiones que determinan el rumbo del país".<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup> Intervención de Heberto Castillo Martínez..., *op. cit.*, p. 215.

<sup>100</sup> *Idem.*

<sup>101</sup> Intervención de Graco Ramírez Garrido Abreu en la séptima audiencia pública, 16 de junio de 1977, en *Reforma Política...*, tomo I, *op. cit.*, p. 173-186.

La reforma política, continuó el PST, "se hace indispensable... porque los intereses nacionales y populares necesitan prevalecer, identificándose y cohesionándose frente a la política imperialista y granburguesa, desestabilizadora de gobiernos y atomizadora de pueblos. La reforma política tiene ante sí la misión de facilitar los esfuerzos de quienes contribuimos a organizar la unidad democrática del pueblo. Y esta unidad requiere ser organizada con el acceso pleno al poder del Estado de una verdadera alianza popular revolucionaria, en cuyo seno prevalezcan los intereses de la clase obrera, de los trabajadores agrícolas y de los trabajadores intelectuales; fuerzas que en su conjunto representan a la mayoría de la nación...Reconstruir el gobierno de las mayorías, reintegrar la soberanía a quien originalmente pertenece, reorganizar el poder popular en todos los frentes de la sociedad mexicana, son tareas que debe facilitar la reforma política".<sup>102</sup>

Para el PST, reformar políticamente al país implicaba profundas transformaciones que rebasaban el marco de una simple reforma electoral; sus propuestas fueron las siguientes:

1) Otorgarles a los partidos participación plena en la preparación, realización, calificación y arbitraje del proceso electoral.

2) Sujetar el registro de los partidos a la acreditación plena de su fuerza popular en que se sustentan.

3) Someter al voto popular a los miembros del Poder Judicial, desde los Ministros de la Suprema Corte, pasando por los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, hasta los jueces de paz.

4) Que toda legislación en materia laboral, agraria, inquilinaria y habitacional, educativa, fiscal y de salud pública, aprobada por el Congreso de la Unión o los congresos locales, sea sometida a los ciudadanos por medio del referéndum.

5) Que toda responsabilidad en el proceso electoral quede en manos de la CFE, integrada por un comisionado del Ejecutivo Federal y un comisionado por cada partido político registrado. La Comisión estaría presidida por el secretario de Gobernación.

6) Que la existencia y el financiamiento de los partidos se eleve a norma constitucional y sea considerada de interés público.

7) Facilidades a los partidos para tener acceso cotidiano a los medios de comunicación colectiva.

---

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 173-174.

8) Que la verificación del cumplimiento de los requisitos de ley para su registro por parte de los partidos y protocolización del mismo, quede en el ámbito del pleno de la CFE.

9) Que los partidos registrados que no alcancen por lo menos el 2.5% de los sufragios a nivel nacional pierdan su registro automáticamente.

10) Una *Ley de Amnistía* para los presos y perseguidos por motivos políticos.<sup>103</sup>

b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.

De acuerdo con el PST, los problemas urbanos surgen de la falta de planificación, del desorden productivo que crea zonas marginales y concentra el "desarrollo" en algunos pocos polos industriales, a la vez que deja abandonada la productividad del campo. Esto genera una ola de inmigración hacia las ciudades, las cuales crecen desordenadamente. Ante esta situación, el partido propone una legislación avanzada sobre Reforma Urbana que destine tierras para la vivienda de los trabajadores, legalice la tenencia, instrumente la participación de los colonos en los programas de regularización de los terrenos, la articulación de servicios públicos y la urbanización.<sup>104</sup>

Asimismo, el PST proponía reformar el artículo 27 constitucional para establecer la propiedad social sobre la tierra urbana, el establecimiento como derecho constitucional del derecho a la vivienda, nacionalización de los bienes muertos y terrenos urbanos baldíos y su aplicación al problema de vivienda en las ciudades, control estatal de toda operación de compra-venta de terrenos urbanos, y congelación de rentas en zonas urbanas habitadas por trabajadores.<sup>105</sup>

En el marco de su intervención en las audiencias públicas de 1977, el PST señaló la necesidad de que la reforma política "no soslaye la importancia que tiene el ampliar los cargos y materias sujetos a la decisión del voto universal, directo y secreto; los gobernantes de la mayor concentración de población, del principal centro económico y político del país, cual es el Distrito Federal". En síntesis, el partido propone que queden sujetos a elección tanto el jefe del Departamento del Distrito Federal y los delegados políticos, así como los miembros del Poder Judicial.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 178.

<sup>104</sup> "Los partidos políticos ante...", *op. cit.*, p. 7.

<sup>105</sup> *Idem.*

<sup>106</sup> Intervención de Graco Ramírez..., *op. cit.*, p. 178.



## IX.- Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

### a) Posición y propuestas ante la reforma política.

La delegación del PRT en las audiencias públicas sobre la reforma política, calificó a ésta como una salida democrática-burguesa a la crisis económica, política, social e ideológica por la que atravesaba el país. La consideró como, "una coyuntura transitoria, antesala de las dos únicas soluciones fundamentales a nivel histórico en nuestro país: o la evolución represiva convergente cada vez más con la aparición del ejército... o la alternativa socialista nacida de las movilizaciones de masas cada vez más amplias y profundas que derroten a las fuerzas imperialistas y a sus aliados nacionales e impongan un gobierno obrero y campesino".

"La reforma política se inscribe -continuaba el PRT- como un periodo transitorio, de tregua e intermedio entre la crisis y muerte del bonapartismo mexicano y el momento crucial de las disyuntivas históricas fundamentales: o el régimen obrero y campesino inicia la construcción del socialismo o el imperialismo determinará y apoyará a un régimen duro... Por sí misma, la reforma política no constituye y no se encuentra en una disyuntiva. En todo caso, responde a los reacomodos supraestructurales de los sectores dominantes más altos".<sup>107</sup>

Coincidente con varias propuestas hechas por las organizaciones que le antecedieron en las audiencias, el PRT propuso para la reforma política lo siguiente: cesar la afiliación colectiva y reivindicarse en cambio el derecho de afiliación personal; ampliación de todos los derechos ciudadanos a los sacerdotes y soldados, pues considera que no debe haber ciudadanos de segunda clase; eliminación de los diputados de partido; modificar la división electoral del país y que sean 50 mil electores o fracción mayor de 20 mil los que integren el distrito electoral para aumentar el número de representantes en el Congreso; modificar la *Ley Federal Electoral* discriminatoria de la oposición real; mayor acceso a los medios de comunicación; participación de los partidos en todos los órganos electorales; autonomía para el Registro Nacional de Electores; calificación de

---

<sup>107</sup> Intervención de Lucinda Nava en la décima audiencia pública, 7 de julio de 1977, en *Reforma Política...tomo I*, op. cit., p. 254-262.

las elecciones legislativas por la CFE; y prohibir al PRI el uso de los colores nacionales en su emblema.<sup>108</sup>

#### b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.

Para el PRT, los problemas urbanos no son otra cosa que, “una expresión de la crisis de la sociedad capitalista. Detrás de la decadencia que se vive en las grandes ciudades está un sistema que produce y que se mantiene para satisfacer las ganancias de la clase capitalista.... Una reforma agraria radical, que incluyera la nacionalización de los bancos, podría resolver el problema de la creciente emigración del campo a la ciudad, frenar el desempleo ‘estructural’, dar créditos baratos y de largo plazo a los campesinos. Los demás problemas son análogos: un desarrollo económico irracional, que se traduce en falta de oportunidades, graves carencias en servicios, etc... El suelo urbano debe ser considerado como un bien de interés nacional. La única solución es una reforma urbana: el terreno y la casa son de quienes los habitan”.<sup>109</sup>

Por último, “el PRT apoya la lucha de los colonos y de las masas en su organización y lucha, como la única solución a sus demandas”. Al igual que otros actores políticos, consideraba que deben ser sujetos de elección tanto el jefe del Departamento del Distrito Federal como sus delegados políticos.<sup>110</sup>

### X.- Partido Socialista Revolucionario (PSR).

#### a) Posición y propuestas ante la reforma política.

El 23 de junio de 1977 ante la CFE, el profesor Roberto Jaramillo Flores manifestó la posición del PSR ante la reforma política nacional: “Nuestro partido, sustentado en los principios del marxismo-leninismo, es consciente de lo que significa el término ‘reforma’, y más aún de lo poco a lo que puede llegar una ‘reforma política’ si ésta no se apoya en reformas de carácter económico, político y social... tendríamos que ser demasiado míopes, mecanicistas y dogmáticos

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>109</sup> “Los partidos políticos ante...”, *op. cit.*, p. 9.

para no comprender que la realidad del actual momento histórico de México sólo permite a los revolucionarios la posibilidad de emprender luchas por reformas que bien pueden ser el medio necesario y válido para caminar más aceleradamente hacia un primer objetivo: un gobierno más democrático y, en lo futuro, la instauración de un régimen socialista".<sup>111</sup>

"Por tanto, el PSR consideraba "que los fines que a través de la reforma política persigue el sistema, difieren en mucho de los que perseguimos las organizaciones marxistas... para nuestro partido, el problema principal que enfrenta el país no es el de una reorganización política que revitalice los engranajes de la maquinaria estatal, pues la médula del problema es más profunda, es estructural y por tanto engloba la vida económica, social y política de la nación... nuestra comparecencia no constituye una claudicación en la lucha por los intereses de proletarios, campesinos y sectores sociales marginados, estamos aquí con el pleno convencimiento, como organización socialista conciente del compromiso contraído, de que la reforma política que se debate es una conquista de las luchas de nuestro pueblo y estamos dispuestos a defenderla y a definirla en cualquier plano, ideológico, político o teórico; en caso contrario caeríamos en posiciones populistas y paternalistas que nada tienen que hacer junto a la doctrina socialista revolucionaria".

Asimismo, para el representante del PSR, "desde el momento en que para presentar las proposiciones, opiniones y desahogos sobre la reforma política, se señaló como foro la Comisión Federal Electoral ... automáticamente se le otorgó a la reforma un cariz de cuestión electorera, que si bien se encuentra en los ámbitos cenagosos de la política, no implica que todo lo político sea mero asunto de votos, elecciones, partidos o requisitos para el reconocimiento legal de éstos".<sup>112</sup>

Algunas de las proposiciones del PSR fueron las siguientes: que el Poder Legislativo deje de estar subordinado al Ejecutivo, lo mismo que el Judicial; libertad para afiliarse al partido que se quiera; acceso de éstos a los medios masivos de comunicación; representación proporcional en vez de los diputados de partido; facultad del Congreso de la Unión para designar a los miembros del gabinete presidencial; una nueva ley electoral que garantice el registro de nuevos partidos; control del proceso electoral por parte de los partidos con plena igualdad de derechos; respeto al

---

<sup>110</sup> Intervención de Lucinda Nava..., *op. cit.*, p. 256.

<sup>111</sup> Intervención de Roberto Jaramillo Flores en la octava audiencia pública, 23 de junio de 1977, en *Reforma Política...*, tomo I, *op. cit.*, p. 193-200.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 194.

voto ciudadano, y promulgación de una *Ley de Amnistía* para los perseguidos, exiliados y presos políticos.<sup>113</sup>

**b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.**

Dentro de los objetivos del PSR, se proponía luchar por 81 puntos que incluían: 14 sobre economía del país, 11 sobre libertades políticas y derechos democráticos, 18 sobre trabajadores, 12 sobre reforma agraria, 14 de educación, 5 de problemas urbanos, y 7 de política internacional.

En la cuestión urbana el PSR consideraba que, "es el afán de lucro de los empresarios mexicanos, el factor fundamental de la anarquía en todos los ámbitos de la producción, y del descontrol en las ciudades, en todos sus aspectos de vivienda, alimentación, vestido, calzado, transporte, educación..."<sup>114</sup>

En tal sentido, se pronunciaba por la aplicación de una reforma urbana que limitara, al igual que en el campo, la propiedad privada.

Otras propuestas del PSR para hacer frente a los problemas de la ciudad eran: nacionalizar el transporte público, crear una Secretaría de la Vivienda para asegurar una vivienda decorosa a los trabajadores, y abordar en su conjunto los problemas de agua, energía eléctrica, gas doméstico, etc., derivados de la anarquía urbana.<sup>115</sup>

Finalmente, el Partido Socialista Revolucionario proponía que el Distrito Federal fuera dirigido por un gobernador de elección popular.

## **XI.- Partido del Pueblo Mexicano (PPM).**

**a) Posición y propuestas ante la reforma política.**

El PPM no intervino en las audiencias organizadas por la CFE y sus documentos internos son poco conocidos, sin embargo, en el estudio citado del profesor Rodríguez Araujo se encuentran

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 196-200.

<sup>114</sup> "Los partidos políticos ante...", *op. cit.*, p. 8.

<sup>115</sup> *Idem.*

entrevistas con la dirigencia del partido y algunos manifiestos que nos permiten un acercamiento al pensamiento del PPM respecto a la reforma de 1977.

Para este partido, la Reforma Política de López Portillo era, "un pretexto que se ha dado el gobierno para distraer al pueblo de los problemas esenciales que son económicos... La reforma política ha quedado coja porque no ha ido ligada a cambios sustanciales y mucho menos de reforma económica, que es complementaria. Nosotros debemos aprovecharla, ya que si es un pretexto que se ha dado el gobierno para detener el avance del pueblo, nosotros la tomamos para avanzar en la línea partidaria... La reforma vendrá a facilitar la coalición con la izquierda revolucionaria. En general los partidos revolucionarios podrán verse fortalecidos, pero también muchos partidos han de desaparecer ya que el pueblo los va a juzgar, que es el caso del PAN y del PDM, pues no presentan alternativas. El PST ganará en oportunismo al PPS."

Asimismo, "el PPM afirma que las reformas políticas requeridas deben ser concebidas como un medio para propiciar el carácter pacífico de los cambios políticos que el país necesita, asegurando el arribo al poder de las clases sociales más avanzadas del país."<sup>116</sup>

Como no obtuvo su registro, el PPM se alió con el PCM, el PSR y el MAUS para participar en las elecciones de 1979 mediante la llamada Coalición de Izquierda.

#### **b) Posición y propuestas ante los problemas del Distrito Federal.**

Lo más rescatable de este partido sobre este inciso fue lo expuesto en una entrevista sobre problemas urbanos, en donde afirmaba que "los problemas urbanos están ligados al tipo de sociedad que se vive. México tiene un desarrollo anárquico que se expresa en el enriquecimiento de unos cuantos que han comprado tierras; un desarrollo industrial sin plan... La única medida real para realizar una verdadera urbanización humana es acabar con el capitalismo y construir el socialismo... A nivel de paliativos es indispensable: que cada ciudad, por pequeña que ésta sea, tenga un plan regulador; para que se construyan centros urbanos en tierras que no sean agrícolas; centros industriales que no contaminen los ríos y las aguas subterráneas; centros educativos y de salud lejos de las carreteras, para evitar el ruido..."

---

<sup>116</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, *La Reforma Política*, op. cit., p. 239-240.

El PPM proponía también, "expedir una ley reglamentaria del artículo 27 constitucional que pueda ser una *Ley Federal de la Reforma Urbana* considerando el problema de la tierra, planes reguladores de las ciudades; expropiar grandes áreas alrededor de las ciudades para evitar el crecimiento ilimitado; cambiar el gobierno y entregárselo al pueblo".<sup>117</sup>

### 3.5. La Reforma Política de 1977 en el ámbito del Distrito Federal.

Sin modificar las condiciones y el régimen de gobierno capitalino, el presidente José López Portillo despliega en 1977 un conjunto de medidas para fortalecer el tejido político de la Ciudad de México y la legitimidad de su régimen. En estas medidas, consideradas como una *minirreforma* política, se contempló inicialmente la inclusión en la fracción VI del artículo 73 constitucional, el derecho de los ciudadanos capitalinos de someter "los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen" a referéndum, además podrían ser objeto de iniciativa popular.<sup>118</sup>

Asimismo, un año después (1978) se emprendieron las reformas a la *Ley Orgánica del DDF*: Capítulo V y VI; "De los órganos de colaboración vecinal y ciudadana y De la participación política de los ciudadanos", respectivamente.<sup>119</sup>

En julio de 1979, a casi año y medio de haberse adicionado la fracción VI del 73 constitucional, se elabora el *Proyecto de Ley sobre Referéndum e Iniciativa Popular*. Sin embargo, dicho proyecto inexplicablemente no entra a la agenda de debates de la primera Cámara de Diputados surgida después de la *Reforma Política* impulsada por el gobierno de López Portillo, y por lo tanto, la ley reglamentaria de estos mecanismos de participación ciudadana queda en el olvido, así como las posibilidades de una apertura política para la capital del país, acorde con la apertura política nacional.

No obstante, los cambios sociales, culturales y urbanos de esos años, el manejo de la política y el gobierno del DF articulado en las redes del PRI capitalino y sus organizaciones gremiales y populares, venían evidenciando el agotamiento de ese modelo político en la capital. De ahí que se

---

<sup>117</sup> "Los partidos políticos ante...", *op. cit.*, p. 9.

<sup>118</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de diciembre de 1977.

<sup>119</sup> De estas reformas ya hablamos en el apartado 3.2 de este mismo capítulo.

pensara en darle un nuevo impulso a las formas de participación ciudadana —en especial a las Juntas de Vecinos— como una vía de legitimación de la autoridad al margen de la política partidaria, reducida en cuanto a su capacidad de representación y fácilmente canalizable, a partir de la administración delegacional. De paso, las Juntas trataron de darle un respiro político al prácticamente agotado Consejo Consultivo. De este modo, las Juntas, los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, incluidas en la *Ley Orgánica del DDF* del 29 de diciembre de 1978, fueron creadas tanto para responder a la ausencia de una real estructura de gobierno electa por los habitantes capitalinos, como vía de legitimación, así como para transmitir las directrices políticas desde el plano federal hasta el nivel de manzana.

Cabe reconocer que en algunas delegaciones las Juntas se constituyeron en órganos efectivos de representación ciudadana y en interlocutores de la política urbana, sin embargo, no estaban provistas de poder real en cuanto acceso de recursos y de medios para requerimientos y demandas de servicios públicos, como vigilancia, escuelas, recolección de basura, alumbrado, etcétera. Obviamente, estas instancias vecinales no resolvieron el problema de la representatividad de las autoridades capitalinas, ni sacaron de la marginación política a los ciudadanos de la ciudad, pero podríamos decir que sí robustecieron la demanda por la democratización del gobierno del DF.

En este marco, tanto el referéndum como la iniciativa popular no pudieron ponerse en práctica efectiva debido a que, como ya señalamos, tanto la Constitución en el artículo 73, como la *Ley Orgánica del DDF* de 1978 en el artículo 55, señalaban claramente que los procesos deberían ser regulados por una ley específica. Dicha ley debía señalar la forma y sistemas para verificar la existencia de los requisitos en ambos casos, y el trámite de la iniciativa popular; en el entendido de que ninguna disposición constitucional puede operar sino hasta que existe una ley reglamentaria. El hecho de que por años no se aprobara la ley respectiva para hacer que estos derechos políticos formales se convirtieran en reales, no tiene otra explicación lógica más que la falta de interés de parte de ciertos grupos del régimen, en acelerar y concretar esta forma de participación política para los ciudadanos del DF, ya sea porque veían afectados sus intereses políticos o simplemente porque la presión opositora era bastante magra. Así, el medio para proponer iniciativas a consideración del Jefe del DDF y opinar respecto de ordenamientos legales y reglamentos referentes a la ciudad, seguía siendo el Consejo Consultivo, vía Comités de Manzana, Asociaciones de Residentes y Juntas de Vecinos.

Algunos estudiosos del sistema político mexicano han considerado que con la reforma política de 1977 se logró un avance en cuanto a la demanda por reestablecer a plenitud los derechos políticos de los habitantes de la capital, a pesar de que las condiciones y requisitos para instrumentar el referéndum y la iniciativa popular fueron tan difíciles de llenar que prácticamente los tornaron inviables.

Para tener una idea más amplia del significado y contenido de estos mecanismos de participación política, es conveniente recurrir a su interpretación jurídico-política, en específico a la que de ellos hace el jurista Javier Patiño Camarena. Según este académico, en la mayoría de los países donde regularmente se celebran procesos electorales, “una proporción considerable no está realmente interesada en política; que la mayoría de quienes votan lo hacen sin otorgar una consideración racional a los problemas en debate y a menudo sin pensar con seriedad en ellos, y que apenas unos pocos están en condiciones de explicar por qué votan de la manera en que lo hacen”.<sup>120</sup>

En este sentido, y desde el punto de vista oficial, ciertos regímenes “procuran crear nuevos y mejores canales que aseguren la participación activa del pueblo en la elaboración de las leyes”.

En términos concretos, “a través de la iniciativa popular se faculta a los ciudadanos para que de acuerdo con ciertos requisitos, presenten proyectos de ley ordinarias o constitucionales ante los órganos competentes, hecho lo cual se deberá publicar el proyecto y fijar fecha para que el resto de los electores se pronuncien al respecto, haciéndose por lo mismo innecesaria la tramitación normal”.<sup>121</sup>

Ahora bien, la iniciativa popular puede comprender tanto la participación de la ciudadanía en la presentación de algún proyecto de ley, mismo que en definitiva deberá ser aprobado por el Congreso de la Unión, como una participación más directa en la elaboración del proyecto de ley propiamente dicho. En términos jurídicos, “se habla de iniciativa popular formulada cuando el pueblo presenta un proyecto de ley elaborado y estructurado en artículos; y se conoce como iniciativa popular no formulada, cuando el pueblo se limite a solicitar al poder legislativo que

---

<sup>120</sup> Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la Reforma Política*, México, UNAM, 1980, p. 35.

<sup>121</sup> *Idem.*



formule una ley en determinado sentido”.<sup>122</sup>

En cuanto al referéndum -siguiendo con Patiño Camarena-, éste “faculta al pueblo para aceptar o rechazar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes”. De aquí que se pueda decir que el referéndum viene a significarse como un procedimiento excepcional, a través del cual el cuerpo ciudadano substituye al legislador en fase de adopción de la ley”.<sup>123</sup>

“Según el momento en que opera el referéndum, se habla de referéndum de consultación y de referéndum de ratificación. La primera hipótesis opera cuando se le pide su parecer al pueblo antes de tomar una decisión y en caso de que sea negativo se desecha el proyecto. A través del referéndum de ratificación se faculta al pueblo para que apruebe en definitiva, ciertas proposiciones de leyes ordinarias o constitucionales que hayan sido elaboradas por los órganos competentes”.<sup>124</sup>

Aunque existe cierta confusión –siempre de acuerdo con Patiño Camarena- al utilizarse como sinónimos los términos referéndum y plebiscito, esta concepción es errónea. “El plebiscito es el voto de confianza que le otorga el pueblo a una persona para que continúe en el poder”.<sup>125</sup>

La confusión, en todo caso, obedece a que la frontera entre plebiscito y referéndum no siempre es fácil de precisar, ya que las consultas populares pueden contener elementos plebiscitarios.

A su modo, la justificación oficial para llevar a cabo estos cambios constitucionales, en palabras del secretario de Gobernación, establecía “con el objeto de mejorar la vida política en el Distrito Federal a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana... medios complementarios que buscan el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno... instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo que permiten a los ciudadanos del DF intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración...”.<sup>126</sup>

Ahora bien, de acuerdo con el *Proyecto de Ley sobre Referéndum e Iniciativa Popular* para el Distrito Federal firmada por el Ejecutivo Federal en julio de 1979, el referéndum “es el proceso de consulta, por medio del voto universal, libre y secreto de los ciudadanos del Distrito Federal,

---

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> *Idem.*

<sup>125</sup> *Idem.*

<sup>126</sup> Reyes Heróles, Jesús, *Textos de la Reforma Política 1977-1979*, México, Secretaría de Gobernación, 1979, p. 271.

sobre la formación, modificación o derogación de las leyes y reglamentos relativos al Distrito Federal". Por iniciativa popular se entendía "la participación directa de cuando menos cinco mil ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones del DF, que en total integren un grupo no menor de cien mil ciudadanos (100,000) para proponer la formación, modificación o derogación de leyes y reglamentos de dicha entidad".<sup>127</sup>

El proyecto contemplaba como materias de referéndum e iniciativa popular las siguientes áreas: 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. Además, dicho proyecto de ley expresaba que no serían objeto de estos medios legales, las leyes y los reglamentos relativos a la Hacienda Pública y a la materia fiscal del DF, incluidos los referidos a infracciones y sanciones administrativas concernientes al ejercicio de las atribuciones otorgadas por las leyes al gobierno ciudadano.<sup>128</sup>

Esta última prevención limitaba abiertamente el contenido lógico de todo referéndum, pues si hay algo que afecte e importe más a los habitantes de cualquier ciudad -entre otras cuestiones- es lo hacendario y lo fiscal. No obstante, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se argumentaba que el objetivo de ambas figuras era el de "integrar directamente la voluntad de los ciudadanos en la formación, modificación, derogación y abrogación no sólo de ordenamientos legales sino también de reglamentos, siempre que ambos correspondan a necesidades sociales y de servicio público de carácter general".<sup>129</sup> No se encuentran explicaciones en el proyecto de por qué se excluyeron las materias fiscales y hacendarias. Lo que sí se explica es que el trámite, el proceso de una y otra figura, se iniciaría por las Cámaras del Congreso o por el Presidente de la República según correspondiera.<sup>130</sup>

Asimismo, esta iniciativa contemplaba la constitución de organismos responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de ambos procesos: las Juntas de Vecinos, los Comités de Sección, los Comités de Manzana y una Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular del

---

<sup>127</sup> *Proyecto de Ley sobre Referéndum e Iniciativa Popular*, en *El Día*, 12 de septiembre de 1979, p. 6-7. Asimismo, este proyecto de ley se encuentra en López Moreno, Javier, *¿Qué es la Reforma Política? La prueba electoral del 79*, México, UNAM, 1980, p. 174-180.

<sup>128</sup> *Ibid.*, artículo 7.

<sup>129</sup> López Moreno, Javier, *¿Qué es la Reforma...*, *op. cit.*, p. 176.

<sup>130</sup> *Proyecto de Ley sobre...*, *op. cit.*, artículo 8.

Distrito Federal, la cual sería autónoma y se integraría con un representante del DDF, quien la presidiría, y los presidentes de las Juntas de Vecinos.<sup>131</sup>

En la exposición de motivos el Ejecutivo Federal establecía lo siguiente:

"La evolución propia del Distrito Federal provocó la necesidad de instaurar un sistema de participación ciudadana en su gobierno. Las fórmulas de referéndum e iniciativa popular fueron establecidas para el Distrito Federal... como parte de la reforma política propuesta por el Ejecutivo Federal y aprobada por el Constituyente Permanente en 1977".<sup>132</sup>

Los métodos del referéndum y de la iniciativa popular aceptados en la *Ley Orgánica del DDF*, significaban la aplicación de una tesis propia, según el gobierno, de acuerdo con las especiales condiciones y circunstancias del orden jurídico y político que regían al gobierno del DF, y no tenían coincidencia exacta con la naturaleza y funciones atribuidas doctrinalmente a dichos procesos, ni a las características tradicionales de su aplicación en otros países.<sup>133</sup>

La exposición continuaba así:

"Es necesario considerar que el referéndum y la iniciativa mexicanos, corresponden fundamentalmente, al ejercicio administrativo de gobierno dentro del orden jurídico y que, por la naturaleza atribuida a estas nuevas instituciones, son derechos de los ciudadanos en lo individual, interesados en la administración de su comunidad, y no tienen como objeto la integración de las autoridades y funcionarios de elección popular".<sup>134</sup>

Se dejaba claro entonces, el ámbito y los límites de estos canales de expresión: vía libre para cuestiones meramente administrativas, y acceso cerrado en lo referente a la forma de gobierno del DF. Se señalaban los lineamientos generales a que debería ajustarse la participación política de los ciudadanos de la ciudad, y se cancelaba la posibilidad para que se encontraran canales para expresar su parecer en torno a cuestiones fundamentales en la vida de la metrópoli, como lo es su forma de gobierno.

Sobre estas bases, el proyecto de ley dividido en 4 capítulos y 36 artículos comprendía en su capítulo I, las disposiciones generales para establecer los principios fundamentales que rigen las instituciones relacionadas y su ejercicio con las siguientes modalidades: a) para participar en ambos procesos sería necesaria la credencial permanente de elector, expedida por el Registro

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, artículos 9, 10 y 11.

<sup>132</sup> López Moreno, Javier, *¿Qué es la Reforma...*, op. cit., p. 175.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 176.

<sup>134</sup> *Idem.*

Nacional de Electores; b) los ordenamientos legales y reglamentos que podrían ser objeto de referéndum o de iniciativa popular eran los referidos a estas materias: desarrollo urbano, policía y tránsito, vialidad y transporte, agua potable y saneamiento, limpieza pública, contaminación ambiental y preservación del entorno ecológico, y colaboración vecinal y ciudadana.<sup>135</sup>

En el titulado capítulo II, *De los organismos del referéndum y de la iniciativa popular*, se establecía que los organismos responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos serían: La Comisión de Referéndum y de Iniciativa Popular del Distrito Federal, las Juntas de Vecinos, los Comités de Sección y los Comités de Manzana. La Comisión sería el órgano superior, con carácter autónomo, encargado de vigilar y coordinar el cumplimiento de las disposiciones legales. Contaría entre sus atribuciones, desde la convocatoria, vigilancia y determinación correcta de los procesos, hasta la determinación, en última instancia, de los resultados del proceso referendario o de iniciativa. Las Juntas de Vecinos tendrían a su cargo la designación de los ciudadanos que integrarían los Comités de Sección, la distribución de la documentación oficial, la vigilancia sobre ellas y la acreditación de los jefes de manzana.<sup>136</sup>

El capítulo III se refería exclusivamente a los procedimientos de referéndum, la convocatoria, la información y la difusión, su celebración, el escrutinio y cómputo, los recursos, las causas de nulidad y la solución de los propios recursos. En la iniciativa de ley se proponía para la celebración del referéndum, que los jefes de manzana, con base en el "patrón" electoral, estuvieran obligados a distribuir las formas de votación entre los ciudadanos que habitaran en su jurisdicción, y a recoger, en su caso, la forma de votación correspondiente que se debía depositar en una urna portátil sellada que para el efecto llevaría el jefe de manzana. Las Juntas de Vecinos realizarían el cómputo delegacional con base en los cómputos de los comités seccionales. La Comisión, además, sumaría los resultados definitivos de los votos válidos emitidos, los que comunicaría al Congreso de la Unión o al Poder Ejecutivo para los fines que correspondieran.<sup>137</sup>

El capítulo IV preveía las normas procesales que deberían regir el ejercicio de la iniciativa popular. Se establecía la forma en que debería presentarse la iniciativa en el caso de leyes, y la posibilidad de que si se trataba de reglamentos se integrara una comisión compuesta por funcionarios del DF para realizar los estudios correspondientes y emitieran un dictamen en un

---

<sup>135</sup> *Proyecto de Ley sobre...*, op. cit., artículos del 1 al 8.

<sup>136</sup> *Ibid.*, artículos del 9 al 20.

<sup>137</sup> *Ibid.*, artículos del 21 al 28.

término no mayor de 15 días hábiles; mismo que se sujetaría conjuntamente con la iniciativa a determinación del Ejecutivo Federal, único facultado constitucionalmente para expedir reglamentos.<sup>138</sup>

Se suponía que a través de la iniciativa popular se facultaba a los ciudadanos para que cuando reunieran ciertos requisitos, presentaran proyectos de ley ordinarias o constitucionales ante los órganos competentes, hecho lo cual se debería publicar el proyecto y fijar fecha para que el resto de los ciudadanos se pronunciaran al respecto. Había un reconocimiento en la iniciativa popular tanto a la participación directa del pueblo en la presentación de una ley -que finalmente debía aprobar el Poder Legislativo, dominado entonces por el PRI-, como en la participación al momento de elaborar los proyectos. Lo mismo en el caso del referéndum, se facultaba a los ciudadanos para aceptar o rechazar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes. Sin embargo, las materias de competencia de estos mecanismos fueron limitadas y secundarias, no se incluyeron áreas como procuración de justicia, derechos humanos, participación política, forma de gobierno, etcétera.

De cualquier manera, la propuesta de ley firmada por el Presidente de la República el 26 de julio de 1979 y publicada en el mes de septiembre siguiente, tan sólo sentó las bases de carácter general a que deberían ajustarse el referéndum y la iniciativa popular, y dejaba a los reglamentos la tarea de puntualizar las modalidades para hacer valer estos derechos políticos. De la reglamentación de éstos dependía en cierta forma si se incentivaba o inhibía la participación política de la ciudadanía del DF; a fin de cuentas se optó por lo último.

Aunque dicha iniciativa de ley no fue discutida por el Congreso de la Unión en su oportunidad, resulta importante destacar algunas de las intervenciones que hicieron los partidos políticos respecto a la propuesta de *Ley Orgánica del DDF* en diciembre de 1978.

*Gonzalo Altamirano Dimas (PAN)*: "El problema de la vida democrática en el Distrito Federal se ha acentuado en los últimos años por la ausencia de la ciudadanía en la toma de decisiones. Los ciudadanos del DF hemos estado ayunos en las decisiones del Gobierno de nuestra propia entidad... Rechazamos el proyecto que se presenta a la consideración de esta asamblea porque no llena las aspiraciones democráticas del Distrito Federal, porque a pesar de que existen en este proyecto órganos de colaboración vecinal, a pesar de que se inserta el referéndum y la iniciativa

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, artículos del 29 al 36.

popular,... los habitantes del DF siguen ayunos de una eficaz participación en la vida democrática del gobierno del Distrito Federal”.

“Se reconoce un avance en esta clase de planteamientos, pero tenemos serias dudas sobre su operatividad... difícilmente puede ser eficaz porque no debe haber sustituto de la democracia, debe haber participación efectiva de los habitantes del DF y no sustitutos graciosos de la democracia”.<sup>139</sup>

*Eduardo Andrade Sánchez (PRI)*: “La participación popular a través de sus órganos ciudadanos y a través de lo que hemos llamado métodos de intervención directa en los procesos legislativos, que son el referéndum y la iniciativa popular, se está cristalizando en un proyecto de ley que seguramente habrá de hacer avanzar en mucho la vida democrática y la administración pública del Distrito Federal”.<sup>140</sup>

*Jesús Luján Gutiérrez (PPS)*: “En ninguna de las legislaciones, en ninguna ley que se refiera al Distrito Federal como entidad, aparecen los partidos políticos. La misma reforma política dejó de lado al Distrito Federal en cuanto a darle un impulso más democrático y contemplando únicamente la figura del referéndum... Se nos antoja pensar que es tan despreciable la participación política de los partidos políticos en la vida política del Distrito Federal que para nada se toman en cuenta”.

“Actualmente existe una estructura muy bien escalonada para integrar el gobierno del Distrito Federal: el Presidente nombra el Regente, a los secretarios generales y al oficial mayor; el Regente nombra a los delegados; los delegados nombran a los jefes de las Juntas de Vecinos; y así sucesivamente. Esto es lo que pensamos que debe cambiar, que debe modificarse...”<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año III, Tomo III, N° 50, I. Legislatura, 20 de diciembre de 1978, p.78-80.

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 74-82.

## CAPITULO 4.- LA REFORMA POLITICO-ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL DE 1986-1987.

### 4.1.- México al inicio de los años 80.

Después de la reforma electoral federal de 1977, el gobierno de López Portillo simuló un esfuerzo por mantener la apariencia democrática del sistema e intentó extender a otras instituciones del régimen -como la CTM- su llamada "renovación democrática". Las demandas nacionalistas y las propuestas de reformas económicas fueron retomadas por el sindicalismo oficial en sus programas.<sup>1</sup> No obstante, el cambio de programa no se acompañó de la modificación de las prácticas antidemocráticas de control sindical. Al igual que en el espacio electoral, y con mayor razón en las organizaciones sociales del régimen, se mantuvieron las prácticas autoritarias, las cuales seguían mostrando ser eficaces para diluir el descontento social.

A pesar de los estragos de la crisis económica que el sexenio de Luis Echeverría le heredó, las instituciones del régimen presidencialista, junto con la instrumentación de la reforma electoral y los intentos de liberalización política parcial impulsados por López Portillo, preservaron la estabilidad política y permitieron impulsar la renovación de las relaciones autoritarias del régimen con la sociedad civil. Se puede decir que el consenso social se restauró, en parte, debido a la *Reforma Política* de 1977; sin embargo, lo que lo afianzó realmente fueron los beneficios sociales que propició el efímero *auge petrolero*.

La reanimación de la economía, basada fundamentalmente en la actividad petrolera, permitió al gobierno modificar en parte la política económica para favorecer desigualmente a los diversos sectores de la sociedad. La reanimación económica y la consecuente obtención de grandes dividendos favoreció a la reconciliación entre los grupos económicos y el gobierno. La confianza interesada renació entre los grandes empresarios. Al mismo tiempo, los sectores medios vieron cumplidas sus posibilidades económicas y sus niveles de consumo, mientras que

---

<sup>1</sup> Las principales propuestas del programa elaborado por el sector obrero del PRI, y que se presentó al Congreso del Trabajo (CT) eran: 1) la consumación de una reforma agraria de mayor contenido revolucionario; 2) aplicación de una reforma económica sustentada en profundas modificaciones estructurales; y 3) la profundización de la *Reforma política*; cfr. Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 7a. ed., 1986, p. 68-77.

los trabajadores se beneficiaban mínimamente al ampliarse parcialmente las oportunidades de empleo.<sup>2</sup>

En tanto, la reforma electoral de 1977 recibiría su primera prueba en los comicios federales intermedios de 1979. En esta contienda se presentaron los siguientes partidos políticos: PRI, PAN, PPS, PARM, PDM, PST y el PCM encabezando la llamada Coalición de Izquierda. A pesar de que el espectro de partidos se había ampliado con el registro de los tres últimos, la afluencia de votantes no se incrementó considerablemente en esta primera elección pos-*Reforma Política*. Aunque se suponía que uno de los objetivos principales de esa reforma era abatir el abstencionismo, lejos de ello éste aumentó. Oficialmente la ausencia a las casillas llegó más allá del 50%, rebasando los límites previstos (ver cuadro 7, p. 135). El proceso electoral de 1979 mostró al menos dos características del nuevo sistema electoral, mismas que fueron válidas por lo menos hasta 1988: 1) el deterioro del poder de convocatoria del partido oficial y del sistema en su conjunto y, por lo tanto, 2) la caída gradual del apoyo electoral al PRI; tendencia que se fue confirmando a nivel local durante los años ochenta.

Para el PARM, PPS y PST, las nuevas condiciones creadas por la LFOPE sólo significaron la reiteración de su incondicionalidad hacia las posiciones oficiales, tanto en los debates en la Cámara de Diputados como fuera de ésta. En el PAN, la solución que dio a su crisis interna (1976) significó el dominio y consolidación de la corriente más conservadora y abiertamente proempresarial.<sup>3</sup> Finalmente, para los partidos de izquierda -con registro o sin él- que planteaban como su objetivo la lucha por el socialismo, la reforma electoral significó su acceso a un ámbito antes vedado por el propio régimen. Por un lado, mantuvieron su acercamiento a las movilizaciones populares, y por el otro, plantearon la posibilidad de establecer alianzas entre sí con fines electorales, aunque varias de estas alianzas nunca se consolidaron: el proceso que dió origen a la creación en noviembre de 1981 del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) es una muestra significativa de las coincidencias, las discrepancias, el sectarismo, y el caudillismo de la izquierda mexicana.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Sobre las características de la crisis económica de los 70 y sus repercusiones en los años 80, puede consultarse (además del texto ya citado arriba), el trabajo colectivo de Ayala, José; José Blanco; Rolando Cordera; Guillermo Knochenhauer y Armando Labra, "La crisis económica: evolución y perspectivas", en González Casanova y Enrique Florescano (coords.), *op. cit.*, p. 19-94.

<sup>3</sup> Un detallado recuento del dominio que empezó a ejercer este grupo político al interior del PAN se encuentra en Nuncio, Abraham, *El PAN. Alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, México, Nueva Imagen, 1986.

<sup>4</sup> Sobre el proceso de negociación entre la izquierda mexicana para crear un nuevo partido político puede verse el trabajo ya citado de Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política...*, *op. cit.*, p. 328-353; y Woldenberg, José, "El Partido Socialista Unificado de México", en *Estudios Políticos* N° 1, octubre-diciembre de 1982.



Cuadro 7

## Elecciones de diputados federales de mayoría relativa/Nacional (1979-1985)

Año	Población (1)	Votos (2)	% de abstención (3)	% de Abstención
1979	27' 937, 237	13' 787, 720	49.35	50.65
1982	31' 526, 386	21' 064, 526	66.78	33.22
1985	35' 196, 525	17' 820, 100	50.63	49.37
Población/ Nacional (1)	66' 846, 833			

Fuente: Gómez Tagle, Silvia, "Conflictos y contradicciones...", *op. cit.*, p. 11: (1) X Censo general de población y vivienda 1980, México, INEGI; (2) Incluye votos anulados; (3) Porcentaje de total de votos respecto de empadronados.

Cuadro 8

## Elección de diputados federales de mayoría relativa/Nacional (1979-1985)

Partido	1979	1982	1985	%		
PAN	1' 487, 242	10.79	3' 691, 200	17.52	2' 769, 545	15.54
PRI	9' 610, 735	69.71	14' 591, 026	69.17	11' 565, 722	64.90
PPS	357, 106	2.59	393, 999	1.87	350, 301	1.97
PARM	249, 726	1.81	283, 411	1.35	295, 222	1.66
PDM	282, 145	2.06	483, 865	2.30	485, 007	2.72
PCM/PSUM	688,978	5.0	925, 848	4.40	574, 727	3.23
PST	293, 511	21.27.13	376, 563	1.79	440, 521	2.47
PRT			265, 658	1.26	225, 529	1.27
PSD			40, 451	0.19		
PMT					276, 552	1.55
Votos anulados	806, 453	5.85	12, 405	0.05	824, 752	4.63
Candidatos no registrados	9, 824	0.07	97	0.00	11, 922	0.007

Fuente: Gómez Tagle, Silvia, "Conflictos y contradicciones...", *op. cit.*, p. 11.

Concluido el proceso electoral de 1979, y en pleno *auge petrolero*, los efectos desastrosos de la estrategia económica se empezaron a mostrar. El proceso de petrolización de la

economía mexicana había conducido a una profunda dependencia económica. A mediados de 1981 la caída del precio internacional del petróleo y la reincidencia de la crisis definieron la vulnerabilidad del régimen frente a la hegemonía del capital financiero. En los primeros meses de 1982 se hizo evidente que el gobierno de José López Portillo había perdido la capacidad de encauzar el rumbo económico a pesar de los cambios que se instrumentaron en la política económica. Las devaluaciones sucesivas, la contención del gasto público y el aumento de los precios en bienes y servicios estatales no evitaron la quiebra financiera del Estado mexicano; contribuyó a esto la especulación y la fuga de capitales que la banca privada alentaba.<sup>5</sup>

Ahora bien, la liberalización política de 1977 no sólo no rebasó el límite de una reforma electoral, sino que incluso en ese terreno prácticamente se vio restringida al ámbito federal. Aún cuando se había propuesto hacer extensivo el sistema de representación proporcional para la integración de los ayuntamientos y los poderes legislativos locales, éste no fue adoptado más que en algunos casos.<sup>6</sup> Tampoco había tocado las viejas prácticas de control corporativo, impidiendo la organización autónoma e independiente de los trabajadores del campo y la ciudad, de este modo la represión velada continuó siendo una práctica común ante las manifestaciones de inconformidad que supuestamente atentaban contra el orden establecido.

En este sentido, la intención democratizadora anunciada como iniciativa gubernamental por López Portillo, volvió a ser ignorada, desplazando el problema al ámbito estrictamente electoral, limitándose a encuadrar a los partidos en un nuevo esquema, siempre ventajoso para el partido del régimen. Este régimen autoritario logró neutralizar el descontento de la sociedad y sacar adelante a las instituciones del sistema a pesar de la crisis. Sin embargo, no pudo contener la lógica de la ganancia especulativa que agravaba la crisis económica y restaba legitimidad a la figura presidencial.

Durante julio y agosto de 1982 renació la denominada "crisis de credibilidad" en la conducción política del régimen. El deterioro de las finanzas nacionales, y la pérdida del manejo del control monetario por parte del gobierno, perfilaba un escenario peligroso para el control político del sistema. Ante estas circunstancias, el presidente López Portillo se vio obligado a

---

<sup>5</sup> Arredondo, Estela, *op. cit.*, p. 164.2.47

<sup>6</sup> Fue hasta febrero de 1983 cuando el presidente Miguel de la Madrid firmó el decreto de reforma constitucional en materia municipal. Con esta reforma se buscaba "dar cabida a la representación de minorías en los procesos políticos municipales". La representación municipal debía aplicarse de acuerdo con tres criterios: 1) el número de regidurías de representación proporcional a repartir debía cubrir la tercera parte del total; 2) sólo intervendrían los partidos con registro nacional o estatal; y 3) los partidos tendrían derecho a la asignación de posiciones sólo si hubieran obtenido un porcentaje mínimo que los acreditara como una auténtica corriente política; *cfr.* Lugo Verduzco, Adolfo, *Democratización integral: reforma municipal. II Documentos*, México, Secretaría de Gobernación, 1983, p. 17-33.

decretar la suspensión temporal de pagos de la deuda externa y a renegociar con el FMI un programa económico de ajuste interno que contemplaba el abandono de las actividades económicas que venía desarrollando el Estado.<sup>7</sup> Sin embargo, el 1º de septiembre de 1982, durante su último informe de gobierno, López Portillo nacionaliza la banca como un acto de autoridad presidencial con un alto grado de significado político. Con este acto, el régimen sacrificaba a los banqueros -grupo hasta entonces privilegiado del bloque dominante- para mantener la estabilidad política y la legitimidad de la burocracia política que gobernaba al país. Una vez más el poder ilimitado del presidente fue empleado para crear un ambiente de estabilidad social, neutralizando los riesgos de desestabilización naturales en un sistema fincado en la relación autoritaria entre régimen y sociedad.

Las consecuencias económicas más importantes de la crisis de 1982 fueron: la caída vertiginosa de las exportaciones, fundamentalmente las de petróleo; devaluación del peso; inflación creciente; dificultades para cubrir a corto plazo el pago de la enorme deuda externa y de sus intereses; la nacionalización de la banca y fuga de capitales, con la consecuente irritación de los grupos económicos más fuertes y de los sectores financieros internacionales; y finalmente, una fuerte recesión económica.<sup>8</sup>

En esta situación se daría el proceso de sucesión presidencial en julio de 1982, en donde contendieron seis candidatos: Miguel de la Madrid Hurtado (PRI, PPS y PARM); Pablo Emilio Madero (PAN); Arnoldo Martínez Verdugo (PSUM); Rosario Ibarra de Piedra (PRT); Ignacio González Gollaz (PDM); Cándido Díaz Cerecedo (PST); y Manuel Moreno Sánchez (PSD). La afluencia de ciudadanos a las urnas en esa ocasión contrastó con el ambiente especulativo propiciado, en parte, por la gente de negocios. Con el saldo poco favorable del proceso electoral de 1979, y sin los beneficios derivados del "manejo de la abundancia", las elecciones del 82 planteaban al régimen dificultades mayores. La disminución del abstencionismo no significó que el PRI pudiera detener la tendencia que marcaba su paulatino deterioro electoral (ver cuadro 8, p. 135). Las condiciones de descrédito frente a la administración corrupta de López Portillo y la profundidad de la crisis económica se reflejaron en la disminución porcentual de votos para el

---

<sup>7</sup> Arredondo, Estela, *op. cit.*, p. 164.

<sup>8</sup> Mientras que en 1978-1981 la tasa de crecimiento del PIB en términos reales fue de casi 8.5% en promedio al año, en 1982 el valor real del PIB disminuyó en 0.5% respecto al que tenía en 1981, lo que equivalía a una disminución del 3% en el producto por persona del país; *cfr.* Tello, Carlos, "La crisis de 1985: saldos y opciones", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coords.), *México ante la crisis. Tomo 2*, México, Siglo XXI Editores, 1987, p. 399.

candidato oficial: obtuvo el 68.43% del total de votos, que representaba tan sólo el 51.2% del padrón electoral.<sup>9</sup>

En este contexto llega Miguel de la Madrid a la Presidencia, con una posición de gran debilidad política y económica (por las presiones externas y de los empresarios nacionales). Al inicio de su gobierno la deuda externa ascendía a 87, 588 millones de dólares, una de las más grandes del mundo. El principal problema era el monto que había que pagar anualmente como amortización del principal y por concepto de intereses: el servicio total equivalía al 54.6% de las exportaciones petroleras y al 32.1% de los ingresos totales del país en cuenta corriente.<sup>10</sup> La respuesta que se planteó a la crisis consistió en lo siguiente: 1) renegociar y mantener como objetivo prioritario el pago de la deuda externa; 2) instrumentar una política de austeridad y reducción del gasto público (que afectó gravemente el gasto social); 3) iniciar políticas de ajuste estructural; 4) intentar recuperar la confianza de los grupos económicos externos e internos; y 5) prometer el inicio de un proceso de reformas que democratizarían gradualmente al sistema político.<sup>11</sup>

En cuanto a los aspectos políticos de la crisis, se podrían agrupar de manera general así:

- a) La forma tradicional del ejercicio del poder político en el México posrevolucionario, caracterizada por la vinculación de éste con la población trabajadora, entró en una etapa difícil. Se puso en evidencia la incapacidad del partido oficial para articular y canalizar las demandas sociales. Los viejos propósitos -más en la retórica que en la realidad- de lograr la "justicia social" se desvanecieron en la nada, y el propio discurso oficial dejó de utilizar su tradicional *eslogan*;
- b) El descontento con el gobierno por parte de las organizaciones sindicales encuadradas en el PRI fue, quizá, el efecto político más significativo que mostró la crisis. El sindicalismo oficial adquirió un tono agresivo en su discurso y constantemente se hacían declaraciones amenazando con huelgas en diversas ramas si no se concedían mejoras salariales;
- c) El agudo descenso de la credibilidad de los procesos electorales fue otro efecto político significativo. A pesar de que la reforma electoral de 1977 dejó intacto el control absoluto ejercido

---

<sup>9</sup> Este porcentaje contrastaba con los obtenidos por los candidatos presidenciales anteriores, por ejemplo: Luis Echeverría obtuvo el 82.25% y José López Portillo el 87.84% de la votación nacional. A pesar de que los empadronados aumentaron casi el 50% de 1970 a 1982 (21, 653 817 en 1970 y 31, 526 836 en 1982), el porcentaje del PRI iba a la baja, no así su votación efectiva (11, 708 038 en 1970 y 16, 141 454 en 1982); *cf.* Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas...*, *op. cit.*, p. 148-191.

<sup>10</sup> Labastida, Julio, "México: transición democrática y reforma económica", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1991, p. 130.

<sup>11</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 102-108.

por el gobierno sobre estos procesos, se puede decir que fue un paso sustancial en cuanto al reconocimiento del pluralismo político, que no así de su tolerancia efectiva. Si bien, todavía en las elecciones de 1982 el PRI salió bien librado, en las siguientes elecciones regionales las derrotas del partido oficial serían comunes. Con frecuencia los procesos electorales, sobre todo en las zonas urbanas, fueron cuestionados por la oposición que acusaba al PRI de fraude (la mayoría de las veces con razón). El lugar común de que en México "el PRI siempre gana", comenzaba a ser abandonado por el de "el PRI siempre hace fraude";<sup>12</sup>

d) El presidencialismo mexicano fue una de las instituciones del sistema que salió más deteriorada. Los desplantes populistas de los dos anteriores mandatarios (1970-1982) le significaron al presidencialismo su mayor desprestigio en muchos años, principalmente entre la iniciativa privada y entre los sectores medios;<sup>13</sup>

e) Las perspectivas de democratización en México se vieron afectadas por los efectos de la crisis económica. Para el ciudadano común, el registro de nuevos partidos políticos, las elecciones y los órganos legislativos o de representación popular, no le significaban ninguna mejoría en su vida cotidiana. El alcance limitado de la reforma del 77 y su desconexión con otros aspectos de la vida social empezaron a hacer patente su agotamiento y el desgaste de los mecanismos institucionales;

f) A pesar de que la crisis económica no se tradujo en una crisis política de grandes dimensiones, sí se empezaron a mostrar los inicios de una pérdida de hegemonía priísta. Tanto en el campo como en la ciudad surgieron organizaciones que intentaban distanciarse de la política oficial. La lenta descomposición del partido del régimen parecía sólo evitable si se revertía el deterioro de la economía y se ampliaban los márgenes de participación política.

#### **4.2.- Los motivos de la liberalización política en México en los años 80.**

Mientras que en los países sudamericanos las protestas antiautoritarias de los años ochenta tenían como eje el repudio generalizado contra el régimen, en México la movilización política de esos años tuvo un origen limitado: la crisis económica y la incapacidad del gobierno para enfrentarla. La situación se agravó con la nacionalización de la banca, pues ante esta decisión sorpresiva el sector privado respondió con denuncias contra el autoritarismo estatal y lo

---

<sup>12</sup> Pereyra, Carlos, "Efectos políticos de la crisis", en González Casanova; Pablo y Héctor Aguilar Camín (coords.), *op. cit.*, p. 209-217.

<sup>13</sup> *Cfr. El Universal*, 14 de diciembre de 1982.

acusó de ser la causa originaria de la recesión, la inflación y las pésimas perspectivas de la economía nacional. El hecho de que la movilización antiautoritaria fuera motivada por la incapacidad del régimen para garantizar un crecimiento económico estable, permitía suponer que al recuperar aquél su capacidad para generar las condiciones necesarias para continuar creciendo (mismas que en otros tiempos le fueron eficaces, como en la época del desarrollo estabilizador), las exigencias de cambio quedarían satisfechas. Sin embargo, esas condiciones no aparecieron por lo menos durante la primera mitad de la década de los 80.<sup>14</sup>

Ante tal situación, la mayoría de los llamados *reformadores* dentro del gobierno y del PRI pensaron que una nueva liberalización sería una medida adecuada para estabilizar y restaurar la credibilidad del partido y del sistema político en general. Sería un vehículo para la relegitimación y para prevenir una posible fractura en el monopolio del poder que ejercía el PRI, tanto nacional como estatalmente. Se dice que algunos miembros de la llamada "ala izquierda-progresista" del partido del régimen, estaban preocupados por el deterioro de las relaciones del gobierno con el sector obrero y con los otros sectores de apoyo (campesinos, burócratas, clases medias). Relaciones dañadas, como ya vimos, por la crisis económica y por la política de austeridad que Miguel de la Madrid se proponía llevar a cabo.<sup>15</sup> Por supuesto que ningún *reformador* dentro del gobierno estaba interesado, aparentemente, en impulsar cambios que significaran poner en peligro el continuo control que la élite política tenía sobre la oposición; esa característica del sistema político mexicano no entraba en discusión.

En los primeros años del sexenio de Miguel de la Madrid, la liberalización política consistió en aumentar la tolerancia oficial frente a los triunfos electorales de otros partidos en el nivel local, y en una supuesta disminución del fraude electoral. Sin embargo desde diciembre de 1982, apenas asumido el cargo, De la Madrid se enfrentó a decenas de palacios municipales tomados por partidos opositores -principalmente por el PAN-, en protesta contra los fraudes electorales en diversos municipios norteños.<sup>16</sup> La nueva administración ordenó negociar con los disidentes, a diferencia de la tradicional respuesta en los años setenta, consistente en mandar al ejército o a la policía para imponer un gobierno municipal controlado por el PRI.

La nueva actitud política del gobierno representaba un riesgo calculado. Se necesitaban salidas a las frustraciones populares en ese tiempo de austeridad. Además se pensaba que la

---

<sup>14</sup> Loeza, Soledad, "La experiencia mexicana de liberalización", en *Foro Internacional* N°. 136, abril-junio de 1994, p. 231

<sup>15</sup> Cornelius, Wayne A., "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: Mexico 1976-1985", en Gentleman, Judith (edit.), *Mexican Politics in Transition*, Colorado, Westview Press, 1987, p. 16.

<sup>16</sup> *El Universal*, 5 y 6 de diciembre de 1982.

liberalización controlada del sistema político evitaría, o al menos pospondría, una mayor confrontación entre los *reformadores* y los *conservadores* dentro del propio aparato de gobierno y del PRI, siempre y cuando el control sobre los cargos públicos más importantes -la Presidencia de la República y las gubernaturas- no estuviera amenazado.

Empero, la amplia protesta política con un marcado sello anti-PRI impulsada principalmente por el PAN, y que contó con el apoyo de grupos de clase media y alta, sin tener el propósito de transformar la estructura del poder político motivó una gran molestia de los jefes locales del PRI (*caciques*), que no estaban de acuerdo en reconocer las victorias electorales de la oposición de derecha y ejercieron una fuerte presión en contra de la administración de Miguel de la Madrid para truncar sus intenciones de liberalización política.<sup>17</sup>

Las pérdidas electorales del PRI en 1983, y la furiosa reacción de los *caciques*, estaban relacionadas con una desorganización del partido y con un conflicto de intereses y actitudes entre los políticos llamados de *viejo estilo* y el grupo de tecnócratas que cada vez adquirirían mayor influencia en el aparato burocrático. Mientras que la clase política tradicional estaba a cargo de la maquinaria electoral en los estados y controlaban el partido a nivel local, los jóvenes tecnócratas estaban supuestamente empeñados en *modernizar* la economía del país. Esta tensión entre los políticos de carrera y los *técnicos*, conviene señalarla porque es importante para entender lo que pasó después de las elecciones locales de julio de 1983: la abrupta suspensión del proceso de liberalización política.<sup>18</sup>

El reconocimiento que en los primeros años de su régimen hiciera Miguel de la Madrid a los triunfos electorales de la oposición, se puede decir que era el precio que estaba dispuesto a pagar para poner en práctica su severo programa de ajuste económico, al mismo tiempo que iniciaba reformas estructurales para sustituir el viejo modelo de desarrollo. El desprestigio heredado del gobierno anterior y la incapacidad del Estado para mantener un nivel satisfactorio de desempeño económico, impuso la creencia de que la fórmula política mexicana estaba bastante agotada, y de que era necesario introducir cambios importantes, pero exclusivamente en la estructura del poder político. Una síntesis de aquel periodo, según la investigadora Soledad Loeza, podría ser este:

---

<sup>17</sup> Cornelius, Wayne A., "Political...", *op. cit.*, p. 22.

<sup>18</sup> El Trabajo de Lindau, Juan David, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1992, es bastante útil para identificar las características de ambos grupos políticos y los motivos de la supuesta pugna interna.

"La década de los 80 pasará a la historia del México contemporáneo como un periodo de virajes del régimen nacido de la revolución de 1910. Muchas de las políticas gubernamentales fueron tan ajenas al pasado que surge la tentación de hablar de ruptura y ya no de cambio. El gobierno delamadridista abandonó el modelo de sustitución de importaciones y abrió la economía al exterior con el ingreso de México al GATT en 1985; también intentó transferir al mercado y a la iniciativa privada el papel de promotores del crecimiento, y dejar al Estado únicamente la función de orientación general de la actividad económica." <sup>19</sup>

Efectivamente, durante estos años el gobierno 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 reacomodos de las dos primeras. La nueva posición que se le estaba asignando al Estado en la economía influyó inevitablemente en el equilibrio político general y provocó la alteración de las posiciones de casi todos los actores políticos: los empresarios se lanzaron a la política electoral y algunas de sus organizaciones apoyaron abiertamente al PAN;<sup>20</sup> el PRI perdió fuerza en las zonas urbanas (ver cuadro 9, p. 144) y en los estados donde el PAN crecía; se profundizó el debilitamiento de la izquierda electoral y de los sindicatos independientes; los *caciques* del PRI se oponían a una nueva apertura política.

Ante el confuso escenario político, el gobierno de Miguel de la Madrid reaccionó primero con la tolerancia, ya que los avances electorales de la oposición se estaban reconociendo, aparentemente, sin ningún problema. Después, cuando esa apertura pareció riesgosa, intento restablecer las formas tradicionales de control electoral provocando múltiples acusaciones de fraude. El caso más relevante fue la elección por la gubernatura de Chihuahua en 1986 en donde el PAN se declaró triunfador y, posteriormente, se declaró "robado".<sup>21</sup>

Pero antes de la problemática elección de Chihuahua en 1986, hubo elecciones federales intermedias en 1985, las cuales fueron percibidas como un examen crítico de las intenciones de Miguel de la Madrid para la liberalización política. Este proyecto, como ya se dijo, se había *congelado* desde 1983 ante las expresiones opuestas de ciertos sectores del sistema político. Los tecnócratas coincidieron entonces con los viejos políticos en que no era tiempo para hacer concesiones a los grupos de oposición. El principal obstáculo para continuar con el proceso de

---

<sup>19</sup> Loeza, Soledad, "La experiencia...", *op. cit.*, p. 232-233.

<sup>20</sup> Acerca de la participación de los empresarios en la política puede consultarse los trabajos de Nuncio, Abraham: *El PAN...*, *op. cit.*, en especial las páginas 105 a la 123, y *El Grupo Monterrey*, México, Nueva Imagen, 1982.

<sup>21</sup> Sobre la elección de Chihuahua en 1986 existe un seguimiento oficial en Presidencia de la República, *Las razones y...*, *op. cit.*, *Cuarto año*, p. 461-483, así como el trabajo de Molinar, Horcasitas, "Regreso a Chihuahua", en *Nexos* N° 111, marzo de 1987, p. 21-32.



liberalización había sido, en todo caso, los "intereses locales"; tanto en la dirigencia del PRI como en la Secretaría de Gobernación había intereses que se cuidaban.<sup>22</sup>

Para 1985, luego de que los procesos electorales locales de 1983 y 1984 significaron un ascenso en la capacidad movilizadora del PAN, derivada de su carácter de receptor del descontento popular, los partidos políticos se enfrentaron a nuevas circunstancias.

Mientras la derecha electoral pugnaba por ganar escaños como fórmula privilegiada para aumentar su capacidad de presión sobre el gobierno, la izquierda iba perdiendo fuerza y se diversificaba; el registro del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) contribuyó en parte a la atomización de ese sector político. Lentamente la izquierda fue perdiendo presencia política y capacidad de movilización al sumergirse en el juego electoral y, por consiguiente, en las disputas internas por los puestos de elección popular. Paulatinamente se fue perdiendo el trabajo social y de base. Como era de esperarse, los resultados de las votaciones, según datos oficiales, favorecieron ampliamente al PRI, aunque se seguía notando su descenso porcentual (cuadro 8, p. 135).

El proceso de 1985 favoreció que la disputa electoral se colocara en el pimer plano de la política mexicana y reafirmó las tendencias electorales recientes. Con los años, era clara la tendencia hacia la reducción de la base electoral del PRI, la creciente deformación de la representación política y hacia una segmentación de la arena electoral, configurando segmentos competidos en las ciudades y conservando como poco competitivo el sector rural (cuadro 9, p. 144).

Para que los efectos de estas tendencias no se expresaran en una mayor pérdida de legitimidad, el régimen mexicano, tal y como lo había hecho en otras ocasiones, iba a recurrir al instrumento preferido de las élites posrevolucionarias: las reformas electorales. Los resultados del proceso electoral de 1985, en este sentido mostraban no el agotamiento del sistema político mexicano, sino el agotamiento de la *Reforma Política* de 1977.<sup>23</sup>

La reducción en el apoyo electoral del PRI, se estaba traduciendo en una segmentación del voto. Esta segmentación, sobre todo urbana, para algunos analistas lejos de ser un factor de estabilización del sistema podía ser "uno de los más explosivos ingredientes desestabilizadores",

<sup>22</sup> Cornelius, Wayne A., "Political...", *op. cit.*, p. 26.

<sup>23</sup> Durante 1980 y 1982 la LFOPPE ya había sufrido modificaciones menores: en 1980 sobre el nombramiento de representantes de los partidos ante las casillas, sobre las sanciones a los funcionarios electorales que ocultaran documentación, etc. En 1982 sobre las atribuciones y obligaciones de los órganos electorales, del registro de candidatos, inscripción de electores al Registro Nacional de Electores (RNE), designación de diputados para integrar el Colegio Electoral, la pérdida del registro al partido que no alcanzara el 1.5% de la votación nacional en una elección (art.68), etc; *cfr. Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 1980 y 6 de enero de 1982.

dada la alta proporción de la población nacional que habita en las ciudades y dada la alta tasa de urbanización que presentaba el país.<sup>24</sup> Los electores urbanos empezaban a considerar al PRI como una opción política cada vez menos sustentada en el apoyo popular; crecía la desconfianza hacia el sistema electoral en general.

### Cuadro 9

**Apoyo electoral del PRI en distritos del DF, urbanos, mixtos y rurales (% de la votación total)**

Tipo de distrito electoral	1979	1982	1985
Distrito Federal	46.7	48.3	42.6
Resto urbano	55.5	58.4	51.2
Mixtos	77.3	73.4	68.9
Rurales	85.4	82.1	79.5

Fuente: Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad...*, op. cit., p. 144.

El creciente malestar que se fue acumulando a lo largo del sexenio 1982-1988 en torno a los procesos electorales, fue sin duda uno de los motivos que dieron por resultado la nueva reforma electoral de 1986. El descontento y las numerosas protestas debían canalizarse por los medios establecidos. Entonces, la apertura política podía presentarse una vez más como la solución de un problema de mal funcionamiento de las instituciones, susceptible de resolverse con un cambio de personas y/o de comportamientos, además de ajustar la legislación electoral. El régimen recurriría nuevamente a la reforma electoral, a pesar de la continua oposición interna, para preservar la pretendida "vocación pluralista" del sistema. Se recurriría nuevamente a la liberalización como una solución coyuntural, temporal.

#### 4.3.- La reforma electoral federal de 1986.

El 19 de junio de 1986 se publicó el acuerdo por el que la Secretaría de Gobernación (SG) convocaba a los partidos políticos nacionales, a las asociaciones políticas, a las organizaciones sociales, instituciones académicas y a ciudadanos en general, a que participaran en las audiencias

<sup>24</sup> Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad...*, op. cit., p. 145.

públicas de consulta sobre la renovación electoral y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.<sup>25</sup>

En la exposición de motivos de dicha convocatoria, el gobierno de la República señaló:

"Fue tesis fundamental de mi campaña política la democratización integral de la sociedad; y que al asumir la Presidencia de la República, ratifiqué mi compromiso de trabajo en su perfeccionamiento y de convocar a una consulta popular para analizar el estado que guarda el proceso de reforma política y la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal... La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; que el perfeccionamiento de la vida democrática como valor fundamental de la sociedad mexicana reclama revisar permanentemente las normas y procedimientos que regulan la participación y la expresión democrática para fortalecer y preservar la fidelidad de la representación política."<sup>26</sup>

En medio de la peor crisis económica posrevolucionaria, con el nivel de vida de la mayoría de la población más bajo en muchos años, con la negativa del gobierno a decretar una moratoria en los pagos de la deuda externa, que ya ascendía a 96 mdd,<sup>27</sup> y con los constantes conflictos poselectorales, el gobierno reconocía lo que ahí estuvo por mucho tiempo; que la democracia no solamente son elecciones y partidos políticos, sino una mejor distribución de la riqueza nacional y una mayor participación de la sociedad en los asuntos públicos. El presidente estaba admitiendo que "nuestra democracia" sufría de imperfecciones, por lo tanto había que "perfeccionarla", "renovarla permanentemente" creando nuevas leyes, haciendo reformas a la *Constitución* mediante consultas populares, mejorando la administración de justicia y la reforma judicial. No obstante, todas esas reformas eran inútiles mientras el marco institucional quedara intacto. Es decir, el problema no eran las reglas del juego político, sino las instituciones políticas caducas y antidemocráticas. El régimen presidencialista, con escasa autonomía de los otros dos poderes y con un partido oficial, no había sufrido modificaciones importantes. La autodefinición del régimen mexicano como democrático y pluralista en la forma, no significó un obstáculo para

<sup>25</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio de 1986.

<sup>26</sup> *Idem*.

<sup>27</sup> En noviembre de 1985, el secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog, afirmó que la política económica del gobierno "no se había caído en mil pedazos", ni fracasado, y en consecuencia no se rectificaría el rumbo, es más, ante el pleno de la Cámara de Diputados rechazó el recurso de acudir a la moratoria de la deuda externa, *El Día*, 23 de noviembre de 1985.

que fuera autoritario en la práctica. La fuerza de ese régimen había propiciado el desarrollo de un sistema de pluralismo limitado y de escasa participación civil.

Días después de publicado el acuerdo apareció la convocatoria a las audiencias públicas, en donde se precisaban los temas, los lugares y las fechas de cada una de ellas. Se efectuaron en total 17 comparecencias en el DF y 4 regionales con el fin de recoger las opiniones de los partidos políticos y de los ciudadanos.<sup>28</sup> A pesar del criterio un tanto arbitrario que se aplicó en la selección de las ponencias, en estas reuniones se presentaron los puntos de vista de diversas corrientes de opinión respecto de los problemas de la democracia política en México. En forma similar a la reforma y consulta electoral de 1977, la mayoría de las opiniones, las de la oposición principalmente, sólo se tomaron en cuenta para su publicación, porque los aspectos principales de la nueva reforma seguramente ya estaban trazados con anterioridad. De esta manera se llegó al final de las audiencias públicas con infinidad de propuestas para reformar la *Constitución* y la ley electoral, pero sin la fuerza política necesaria de parte de los partidos de oposición para hacerlas entrar en el nuevo marco jurídico.<sup>29</sup>

El 3 de noviembre de 1986 el presidente Miguel de la Madrid envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas a los artículos 52, 53, 54, 60 y 77 de la *Constitución* y una iniciativa de *Código Federal Electoral* para sustituir a la LFOPPE. En la exposición de la iniciativa, el Ejecutivo Federal señaló que "los importantes cambios que se han dado en la evolución política del país y del electorado mexicano en los últimos años han hecho necesario crear mecanismos más ágiles, flexibles y eficaces de participación política, que correspondan a una sociedad cada día más moderna, informada y capacitada".<sup>30</sup>

En esta reforma electoral, las innovaciones propuestas que "tendían a fortalecer el sistema mixto de representación, unificar los procedimientos de autocalificación electoral asignados a las cámaras, crear ciertos instrumentos para incorporar a toda la sociedad en los procesos electorales y, finalmente, instituir un sistema adecuado de solución de las diferencias y quejas sobre las elecciones", fueron las siguientes:

- ♦ Se elevan de 400 a 500 los miembros de la Cámara de Diputados; 300 por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos uninominales, y los 200 restantes electos por

---

<sup>28</sup> *El Nacional*, 25 de junio de 1986.

<sup>29</sup> Cabe destacar que antes de finalizar las audiencias, el PAN se retiró de éstas en protesta por el fraude electoral de Chihuahua, *Unomásuno*, 6 de agosto de 1986.

<sup>30</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, LII Legislatura, año 11, N° 23, 4 de diciembre de 1986, p. 20-21.

el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales en circunscripciones plurinominales (artículo 52 constitucional).

- ◆ Se fija en 5 las circunscripciones en que se divide el país para la elección de diputados de representación proporcional (artículo 53 constitucional).
- ◆ Se establece que la mayoría no puede alcanzar más de 350 curules en la Cámara de Diputados, lo que representaba el 70% del total de ese órgano. A los partidos minoritarios les correspondería como mínimo 150 lugares de representación proporcional, o sea, el 30% de la integración de la Cámara, además de los ganados por distritos uninominales. Ahora bien, el partido mayoritario (PRI) también participaría en el reparto de curules plurinominales (lo que no sucedía antes), siempre que las diputaciones logradas por los dos sistemas no rebasaran las 350 (artículo 54 constitucional).
- ◆ En el Senado de la República, en lugar de que se renueve totalmente cada 6 años, habría una renovación de la mitad de sus integrantes cada 3 años (artículo 56 constitucional).
- ◆ Todos los presuntos diputados y senadores participarían en la integración del Colegio Electoral para la calificación de sus elecciones, en vez de sólo 100 de ellos, como ocurría con la LFOPE. En el caso de los senadores se preveía que no sólo los presuntos senadores electos formarían parte del Colegio Electoral para calificar su elección, sino también aquellos que continuaran en el ejercicio de su cargo (artículo 60 constitucional).
- ◆ Cada una de las cámaras podría expedir una convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros (artículo 77 constitucional).

En otra parte de la iniciativa presidencial, la referente al *Código Federal Electoral* (CFE), se propuso la desaparición del recurso de reclamación por supuestas violaciones electorales ante la Suprema Corte de Justicia. El Ejecutivo argumentó que con esta medida se evitaría que "controversias políticas lesionen la dignidad del máximo organismo judicial del país". En su lugar se planteó crear un tribunal autónomo encargado de controlar los procesos electorales y de resolver los recursos de apelación y quejas con respecto tanto a la preparación, como a la celebración de los comicios.<sup>31</sup> Otras modificaciones propuestas en el nuevo *Código Electoral* tenían que ver con los siguientes temas: a) derogación del registro condicionado a los partidos; ahora sería necesario contar con al menos 65 mil afiliados en el país para obtener el registro como

---

<sup>31</sup> *Código Federal Electoral (CFE) 1987*, Libro Octavo, artículos 352 al 362.

partido político nacional; b) el sistema de financiamiento a partidos de acuerdo a su representatividad política y votos obtenidos; c) modificaciones al sistema para elaborar y actualizar el padrón electoral; y d) cambios en la estructura y funcionamiento de la Comisión Federal Electoral. Respecto a esta última, se consideró que solamente tuvieran derecho de voz y voto su presidente (el secretario de Gobernación), los comisionados del Poder Legislativo y los de las fuerzas políticas con mayor votación nacional. Los comisionados de los demás partidos que integrarían la CFE sólo tendrían voz.<sup>32</sup>

En los días en que se debatía la reforma electoral en la Cámara de Diputados, el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, compareció ante el pleno de la Cámara de Diputados para exponer los alcances de la iniciativa presidencial. Expresó que, en tanto que "corresponde al pueblo determinar la forma de gobierno y que de él dimana todo poder público, los comicios son la base de nuestra democracia, por lo que sus formas de organización constituyen una cuestión de fondo". Los partidos políticos, según el secretario, "son los instrumentos por medio de los cuales los ciudadanos articulan sus demandas y reclamos en un tono coherente y los integran en plataformas políticas que se convierten electoralmente en mandato de gobierno".<sup>33</sup>

En esa exposición, Manuel Bartlett reafirmó el discurso oficial acerca del sentido de la representación y participación política mediante la realización periódica de elecciones. Si bien en junio del 86, al lanzar la convocatoria para las audiencias públicas, se reconoció que la "democracia mexicana" era "imperfecta" y que se necesitaban renovar permanentemente las reglas del juego político, al tiempo que la democracia no es solamente leyes, en noviembre del mismo año el gobierno propone y aprueba una nueva ley electoral como única medida para "fortalecer y perfeccionar nuestra democracia, nuestro sistema de representación". Se aprobó una nueva legislación en materia electoral sin tomar seriamente en cuenta las propuestas de los diferentes partidos políticos, que según palabras del secretario de Gobernación, "son los instrumentos por medio de los cuales los ciudadanos articulan sus demandas".

Para el grupo gobernante, de acuerdo con ese discurso, la celebración regular de elecciones para renovar autoridades locales y federales era la prueba más contundente de que en México había pluripartidismo y prácticas democráticas; era la muestra de la vocación pluralista y democrática del régimen. El hecho de que el PRI resultara triunfador en la mayoría de los procesos electorales -siguiendo con esta noción oficial de la democracia en México-, se debía no

---

<sup>32</sup> Los artículos del *Código Electoral* de acuerdo a los incisos señalados son: a) 29 al 38; b) 61; c) del 132 al 157; y d) del 64 al 175, respectivamente.

<sup>33</sup> *El Nacional*, 14 de noviembre de 1986.

a la ausencia de competencia partidista, sino a su herencia revolucionaria con la cual se identificaba gran parte del pueblo mexicano, de ahí su hegemonía en las urnas. Las diversas organizaciones políticas independientes, así como los nuevos partidos que solicitaban su registro, más que una amenaza para el sistema representaban una válvula de escape para los sectores inconformes con él, al tiempo que contribuían a mantener la supuesta estabilidad política y su apariencia democrática. La esencia del discurso oficial, era pues, que las elecciones y los partidos políticos son la base de la democracia en México, por lo tanto, había que estimular la participación electoral de los ciudadanos para mantener la legitimidad de la clase gobernante.

Mientras tanto, el punto central de los argumentos de los partidos de oposición en contra de la reforma de 1986, fue que ésta reforzaba el control y el monopolio del gobierno sobre los procesos electorales. Se advertía incluso que las innovaciones positivas de la iniciativa -como la creación del Tribunal Electoral-, serían inútiles si la dirección de los organismos electorales permanecía en manos del gobierno.<sup>34</sup> En los debates de esos días se produjo una alianza partidista muy singular que reunió por primera vez a cinco partidos, tanto de izquierda como de derecha: PAN, PDM, PSUM, PRT y PMT.

Estos partidos elaboraron una propuesta de reforma electoral alterna a la presidencial cuya exposición de motivos decía:

"La falta de democracia se ha convertido en uno de los mayores problemas del país. Ello se debe a la precaridad del sistema electoral y del respeto a las garantías ciudadanas, y también a que sectores cada vez mayores de la sociedad demandan con justa razón el respeto al voto ciudadano y el desarrollo de un auténtico sistema político de partidos."

"Llevar al país por el camino de la democracia es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto y especialmente de las organizaciones creadas con el propósito de encauzar la actividad política en la ciudadanía: los partidos."

"El establecimiento de reglas para beneficiar al partido del gobierno, que actúa ostensiblemente como partido oficial y utiliza al aparato del Estado a su servicio, es una auténtica aberración antidemocrática y la expresión más acabada de la forma en que el grupo gobernante concibe el poder público... Además de las modificaciones legales, es indispensable transformar las bases reales de sustentación del poder, contrarias a todo sistema democrático."<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 27 de noviembre de 1986, p. 21-22.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 4 de noviembre de 1986, p. 80-81.

Las cuestiones centrales en las que coincidieron los cinco partidos opositores para conformar un nuevo sistema electoral fueron: 1) el establecimiento del principio de proporcionalidad como fundamento para la estructuración de los órganos de representación nacional; 2) igualdad de condiciones en el quehacer político para todos los partidos; y 3) imparcialidad auténtica en la organización y calificación de los comicios.<sup>36</sup> Otro acuerdo al que llegaron los partidos se refería a la prohibición de la afiliación de organizaciones sociales (sindicatos, agrupaciones campesinas, de vecinos, etc) a los partidos políticos, con el fin de que sus miembros gozaran realmente de las libertades políticas individuales que garantiza la *Constitución*.

En el fondo, lo que los partidos opositores querían discutir en la Cámara de Diputados en noviembre de 1986, no era sólo la posibilidad de mantener la participación política de la oposición por la vía electoral, sino las posibilidades, reales o no, de que ésta accediera al poder. Por supuesto que para la élite política esas posibilidades debían ser mínimas y manipulables. Aun cuando el sistema había perdido cierta legitimidad en los últimos años, todavía no se percibía una crisis profunda que obligara al régimen político a ceder grandes espacios de poder, a impulsar una amplia liberalización política, mucho menos claro está, un proceso de democratización.

En la etapa final de los debates sobre el *Código Federal Electoral*, la mayoría priísta volvió a hacer gala de intolerancia al aprobar la iniciativa presidencial sin introducir casi ninguno de los cambios propuestos por los partidos opositores. La nueva legislación conservaba el carácter contradictorio que había tenido la LFOPE, oscilando entre alentar la participación electoral y resguardar el control de los comicios para el gobierno.

El nuevo código que dio por terminada la *Reforma Política* de 1977 entró en vigor en febrero de 1987; sus objetivos fueron señalados en su momento por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado:

"En el último informe de gobierno expresé la convicción de que nuestro sistema, prácticas y procedimientos democráticos son perfectibles, para escuchar opiniones de los diversos sectores de la población y para debatir nuestras propias concepciones, a la luz pública convoqué a una consulta popular que permitiera a la sociedad en su conjunto, exponer y debatir opciones de renovación."

---

<sup>36</sup> *Idem.*



“Sin pretender adoptar literalmente las propuestas de partidos, instituciones, organizaciones y ciudadanos, por ser entre sí mutuamente contrapuestas, hemos hecho una amplia utilización de los materiales que se produjeron a lo largo de la consulta. La reforma que se propone responde a las principales preocupaciones de partidos y ciudadanos.”

“La iniciativa de reforma constitucional tiene como propósito fundamental fortalecer el pluralismo político ampliando los espacios de participación de los partidos políticos nacionales en la integración de esta honorable representación popular. Es propósito de mi gobierno promover la más amplia participación en las elecciones y responsabilizarnos conjuntamente con sociedad y partidos en la legalidad y limpieza de los comicios.”<sup>37</sup>

#### 4.4.- La Ciudad de México en la década de los 80.

A finales de 1982, el país estaba en una situación de *virtual* suspensión de pagos con el exterior, o en palabras del propio gobierno:

“Una marcada contracción de la producción agrícola e industrial, la falta de liquidez de las empresas frente a la necesidad de importar insumos y/o pagar los servicios de las deudas contraídas en el exterior, aceleración del proceso inflacionario sin precedentes, disminución del ahorro interno, un marcado déficit del sector público, una tasa de desempleo abierto del 8% y un deterioro sostenido de las condiciones laborales en el mercado de trabajo”.<sup>38</sup>

Frente a esta situación, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha un conjunto de medidas de reordenación económica inmediata. Entre los grandes objetivos nacionales se encontraban precisamente el de “vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, iniciar los cambios en las estructuras económicas, políticas y sociales y conservar y fortalecer las instituciones democráticas”.<sup>39</sup>

En el marco de esta estrategia global se inscribió *El Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*, el cual planteaba la descentralización de las actividades y servicios de la capital, así como elevar la calidad de vida de la población residente en el área, atendiendo sus necesidades prioritarias en materia de agua, transporte, control ambiental y control en el uso del suelo. Pero este tipo de proyectos demandaba grandes recursos y esfuerzos

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 22-23.

<sup>38</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo...* op cit., p. 102.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 108.

para no quedar aislados. Las cuestiones sociales de mayor gravedad en el DF y la forma en que se desarrollaron durante la década de los 80 fueron de manera sintética los siguientes:<sup>40</sup>

*Desarrollo urbano.* La situación urbana nacional se ha caracterizado por un patrón de urbanización a la vez centralizado y disperso. Según la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en 1984 el 26.5% de la población nacional estaba concentrada en las tres principales áreas urbanas metropolitanas, mientras que 95 mil centros de menos de 2 500 habitantes contenían el 32.9% de la población. Esta situación se vio agravada por la ausencia de una política regional, urbana y de vivienda, por la inequitativa distribución del ingreso y por una desmedida especulación inmobiliaria.<sup>41</sup>

En cuanto a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) específicamente, su crecimiento y expansión urbana no ha sido un proceso anárquico ni espontáneo, sino que lo determinan los intereses económicos y políticos de una gran diversidad de *agentes promotores inmobiliarios* que participan activamente en las formas de ocupación del suelo. Durante esta década (80), estos *promotores* participaron en la venta ilegal de tierras de la periferia de la Ciudad de México bajo el amparo político de autoridades municipales, de las delegaciones políticas del DF y de la Secretaría de la Reforma Agraria.<sup>42</sup>

*Ecología.* Se incluyó en la política urbana del gobierno aunque no era clara la orientación que tomaría. Ante esta situación, organizaciones sociales de clase media de la ciudad de México trabajaron en el sentido de generar una corriente de opinión pública en defensa de la ecología, pero con posibilidades muy limitadas de intervenir en las causas que generan la llamada "crisis ecológica" (erosión del suelo, deforestación, residuos sólidos, etc).<sup>43</sup>

*Vivienda.* La vivienda de interés social continuó siendo una de las principales problemáticas incorporadas en la política urbana gubernamental. Se formularon un conjunto de objetivos económicos y sociales a fin de articular diferentes intereses y adecuar esta política social a la crisis. Los organismos de vivienda continuaron realizando sus tradicionales programas de viviendas terminadas a altos costos y dirigidas a los asalariados de mejores ingresos. En este marco, en 1984 se elabora la *Ley Federal de Vivienda* estableciendo un detallado conjunto de

---

<sup>40</sup> Acerca de los principales problemas urbanos en la Ciudad de México y de los proyectos gubernamentales para enfrentarlos en los años 70, existe una investigación precisa de González Salazar, Gloria, *El Distrito Federal. algunos problemas y su planeación*, México, IIE-UNAM, 1990.

<sup>41</sup> Ziccardi, Alicia, "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coords.), *op. cit.*, p. 59.

<sup>42</sup> Legorreta, Jorge, "Expansión urbana, mercado del suelo y estructura de poder en la Ciudad de México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N° 145, nueva época, julio-septiembre de 1991, p. 45-76.

<sup>43</sup> Cfr. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de...*, *op. cit.*, p. 256-266.

mecanismos de regulación para la realización de vivienda autoconstruida y la constitución de cooperativas habitacionales.<sup>44</sup> Sin embargo, el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) no otorgaba préstamos individuales sino a organizaciones sociales, de tal modo que la posibilidad de que se realizaran este tipo de acciones y proyectos de vivienda descansaba en la capacidad de las organizaciones -particularmente las afiliadas al partido gobernante-, de promover su realización. Esto indica que la planeación trascendía el carácter de un instrumento técnico y se vinculaba directamente con las fuerzas sociales que participan del juego político.<sup>45</sup>

*Transporte urbano.* El *Plan Nacional de Desarrollo* señalaba en 1983 las grandes dificultades que presentaba el transporte público en las grandes ciudades del país, particularmente en la Ciudad de México, donde el intenso proceso de urbanización rebasó ampliamente la capacidad de este servicio. La capital del país fue escenario de un intento de adecuación de este servicio público a las nuevas necesidades. La realización de los ejes viales, la estatización del *pulpo camionero*, la restructuración de las rutas y la incorporación de nuevas ciudades, y particularmente la continuación de las obras del Metro, demandaron cuantiosos recursos públicos. El DDF para hacer frente a estas grandes erogaciones recurrió al endeudamiento externo. La ineficiencia del transporte público no sólo hacía que esta actividad no fuera atractiva a la inversión privada, sino que entorpecía la natural incorporación de los trabajadores al proceso productivo.<sup>46</sup> Al respecto, la mayoría de las organizaciones populares de la ciudad introdujeron la demanda de mejoras en el suministro del transporte urbano y su municipalización dentro del conjunto de reivindicaciones urbanas.

Ahora bien, ante la agresiva política urbana del gobierno (misma que estaba en marcha desde el sexenio de López Portillo), un conjunto de asociaciones populares independientes constituyeron a principios de 1980 la denominada Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP). Esta coordinadora intentaba presentar alternativas amplias y unitarias a las diversas organizaciones de colonos, inquilinos, solicitantes de vivienda, vendedores ambulantes y trabajadores no asalariados en su "lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo, así como su desarrollo democrático e independiente".<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 7 de febrero de 1984.

<sup>45</sup> Ziccardi, Alicia, *op. cit.*, p. 71.

<sup>46</sup> Cfr. Rodríguez López, Jesús, "El transporte urbano de pasajeros: el caso del Distrito Federal", en *Habitación* N° 6, año 2, abril-junio de 1982, p. 3-13.

<sup>47</sup> Moctezuma, Pedro, "Breve semblanza del movimiento urbano popular y la CONAMUP", en *Testimonios* N° 1, año 1, mayo de 1983, p. 5-15.

La CONAMUP intentó constituir una fuerza social con capacidad de incidir en modificaciones de la estructura urbana y en la coyuntura social. Promovió en 1982 la realización de una jornada y un foro nacional sobre la carestía y la austeridad; asimismo, participó junto con la Coordinadora Nacional Plan de Ayala, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, la Coordinadora Nacional Sindical y el Frente Contra la Represión, en una lucha multisectorial contra la política de austeridad. En este proceso nace el Frente Nacional en Defensa del Salario y Contra la Austeridad y la Carestía que organiza una gran manifestación popular a fines de 1982 en el DF.<sup>48</sup> En cuanto a las reivindicaciones urbanas propiamente dichas, éstas se agrupaban en dos grandes temas: 1) servicios públicos, y 2) suelo y vivienda.

Aun cuando existía un conjunto muy amplio de demandas alrededor de las cuales coincidían diferentes organizaciones populares (regularización de la tenencia de la tierra, una ley inquilinaria, suministro de infraestructura y equipamiento, incrementos en los aportes patronales a los fondos de vivienda, etc), no habían canales de participación capaces de respetar su autonomía y evaluar la viabilidad de sus demandas. La planeación urbana no dejaba de ser más que una práctica burocrática.<sup>49</sup>

El carácter técnico que revisten las propuestas urbanas restringió, en el momento de su elaboración, la participación de agrupaciones representativas de diferentes sectores de la sociedad, incluyendo a las mismas organizaciones afiliadas al PRI. Tal y como se dijo en el VIII Congreso Nacional de Planificación realizado en febrero de 1984: "se ha reforzado el centralismo con un paternalismo que excluye la participación de la ciudadanía en las decisiones que afectan la vida de las ciudades".<sup>50</sup>

Si desde los últimos años de la década de 1970 el movimiento urbano se venía manifestando en forma masiva, dicho fenómeno tenía relación directa con la agudización de los problemas concretos y con la reivindicación de las demandas inmediatas de los pobladores del DF. Aun cuando es cierto que la proliferación de agrupaciones de colonos, inquilinos, alianzas de trabajadores y de residentes, obedecía en gran parte a las necesidades económicas de éstos, lo es también que este surgimiento de organizaciones autónomas expresaba implícitamente una impugnación al sistema político que imperaba en la ciudad; sistema que dejaba sin una real oportunidad de incidencia a la mayoría de la población.

---

<sup>48</sup> Cfr. Moctezuma Barragán, Pedro, "El espejo desenterrado", en *El Cotidiano* N° 54, mayo de 1983, p. 49-54.

<sup>49</sup> Desde el sexenio de López Portillo se intentó dar forma a un Sistema Nacional de Planeación, con tal fin se aprobó la *Ley General de Asentamientos Humanos* en 1976 que daba el marco jurídico a la planeación urbana en el país. Cfr. González Salazar, Gloria, *op. cit.*, p. 171-194.

<sup>50</sup> *Excelsior*, 5 de febrero de 1984.

De esta falta de canales de participación es que surgieron grupos independientes para la acción ciudadana, que con sólo su existencia y actitud cuestionaban la antidemocracia del gobierno capitalino. Con todo, era un hecho que el movimiento popular se conducía más por la necesidad inmediata que por la disposición consciente de asumir un papel como agente democratizador de las viejas estructuras de gobierno.

Los más interesados en el cuestionamiento de la estructura de gobierno de la ciudad y quienes empezaron a presentar propuestas alternativas fueron los partidos políticos de oposición. Desafortunadamente sus propuestas marcharon separadamente de los movimientos urbanos que emergían en el DF; aspecto que les restaba base social, pues generalmente eran desconocidas por la población. La década de la crisis (80-90) estaba dando un perfil distinto a los actores sociales. La sociedad se hizo más compleja y diversa. La crisis económica, la inflación y el desempleo desarticulaban la otrora uniformidad de clases, se polarizó aún más el ingreso y surgieron nuevas identidades y formas de organización local, con su caudal de demandas por supuesto. Si en la década anterior (70-80) la Ciudad de México vivió -y luchó- al margen de los partidos políticos -incluso en muchos casos a pesar de ellos-, extendiéndose las movilizaciones y los movimientos que rebasaban los estrechos márgenes partidistas, así como estableciendo canales de interlocución directos con el gobierno (por lo general gestionando servicios públicos), en los albores de los 80 comenzó a confluír una vigorosa alianza electoral. El nivel de empadronados empezó a adquirir cierto incremento, manteniendo una regularidad de alrededor de 5 millones de votantes posibles (cuadro 10, p. 157).

Tanto para los partidos como para los movimientos sociales emergentes era indispensable abrir espacios de intervención para la ciudadanía, ya fuera por vía directa o por formas representativas que le permitieran intervenir en la dirección y planeación de la ciudad. Resultaba también evidente que a pesar de que el gobierno y la sociedad civil<sup>51</sup> usaban el mismo término "democracia", se referían a cosas distintas: para el gobierno del Distrito Federal la democratización de la ciudad había sido sinónimo de participación política restringida y controlada, usada más como estrategia de control y de conducción política (comités de manzana, juntas de vecinos, asociaciones de residentes, etc), que como forma de gobierno. Para algunos sectores de la sociedad, en cambio, lo que se requería era una democratización "que incluya en

---

<sup>51</sup> Durante los años 80, y sobre todo a fines de éstos, se popularizó el concepto de sociedad civil, en referencia a aquellos ciudadanos, organizados o no, que actúan política y socialmente al margen de los partidos (algunas ocasiones incluso en contra de éstos, otras coordinadamente en causas comunes) y de las instancias gubernamentales.

sus condiciones básicas la producción y la difusión de una cultura ciudadana, que fomente valores de unión y participación".<sup>52</sup> Las reformas electorales no eran entonces, por lo tanto, suficientes para transformar las relaciones de poder.

Esa estrategia de control político aplicada por el gobierno capitalino se notaba más claramente en la manipulación de que eran objeto la mayoría de las Juntas de Vecinos. Desde su primera elección en 1980, siendo todavía regente de la ciudad Carlos Hank González, las Juntas no produjeron mayor participación vecinal ni evitaron las viejas demandas por un congreso local y por la elección de autoridades. Existían varias denuncias de que las Juntas jugaban un papel determinante al dar prioridad a los programas de servicios públicos. El propio regente reconoció que las Juntas de Vecinos proporcionaban un mecanismo para disminuir los conflictos, tanto a él como a sus delegados, pero lo más importante era que trataban de disminuir las críticas en torno a la antidemocracia y la nula participación ciudadana en la ciudad.<sup>53</sup> Para 1983 el papel de las Juntas ya había quedado tan disminuido que pasaron a ser un instrumento de control local para los encargados de las 16 delegaciones políticas. Las Juntas llegaron a ser "apropiadas", en no pocos casos, por representantes de la clase media cuyos intereses individuales estaban ligados al patrocinio que recibían de los delegados.<sup>54</sup> Precisamente en esa red de intereses particulares se apoyaba el gobierno en su negativa para democratizar la vida política de la capital. Eran esos intereses los que se negaban a la apertura de espacios políticos para la sociedad civil, los que se beneficiaban -y se siguen beneficiando- del manejo autoritario del DF, los que están de trasfondo en la resistencia oficial para modificar la estructura de gobierno de la ciudad. Quizá esos mismos intereses fueron los que *congelaron* la iniciativa presidencial que pretendía reglamentar el referéndum y la iniciativa popular en 1979.

Ahora bien, en la cuestión político-electoral era evidente una ligera pero progresiva declinación de los votos a favor del PRI en el DF, tendencia que aunque inició en los años 70, con la prolongada crisis económica que comenzó en 1981 recibió un importante acicate. A ello hay que agregar el cambio socio-cultural de la población capitalina cuyos rasgos sobresalientes eran: distanciamiento del paternalismo y el corporativismo; mayor movilidad social y política; mejor informada; aumento de la desconfianza hacia las autoridades y el PRI; mayor nivel educativo; y una supuesta politización. El intenso y muy polarizado proceso de urbanización del

---

<sup>52</sup> Bassols Ricárdez, Mario y Rocio Corona, "Transición institucional y reforma política en el DF", en *El Cotidiano* N° 57, agosto-septiembre de 1993, p. 28-37.

<sup>53</sup> Ward, Peter M., "Government without democracy in Mexico City: Defending the high Ground", en Cornelius, Wayne A., et al., *Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Cal., University of California, 1989, p. 317.

<sup>54</sup> *Idem*.

DF contribuyó en buena medida a la desestabilización de los mecanismos reproductores del predominio electoral del PRI.<sup>55</sup>

Si antes de la reforma electoral de 1977 el PRI había sido en el DF indiscutiblemente el partido mayoritario, a partir de 1979 mantiene solamente una mayoría relativa; ya no ha alcanzado el 50% de los votos y la oposición en su conjunto lo superaba porcentualmente (cuadro 9, p. 144). En la entidad la oposición partidista siguió concentrando sus mejores esfuerzos, sus mejores cuadros y sus mayores votaciones. La izquierda, por ejemplo, tenía aquí su bastión más importante; el PAN, en tanto, seguía consolidándose como la segunda fuerza electoral. Con todo, en los 80 el giro de las votaciones de una elección a otra fue indicativo de un electorado sensible a los cambios políticos, a las coyunturas, e incluso, a los equilibrios políticos entre las distintas organizaciones. Las condiciones de urbanización, el espacio, el territorio, las demandas, y el nivel de influencia del corporativismo urbano, así como las agrupaciones pertenecientes al MUP, influyeron en el comportamiento electoral de la ciudad.

**Cuadro 10**  
**Votación y abstención en el DF (1979-1985)**

	Votos	Oposición	Porcentaje	Abstención
1979	4' 587, 423	2' 639, 262	57.53	42.47
1982	4' 779, 964	3' 379, 943	70.71	29.29
1985	5' 074, 951	2' 796, 844	55.11	44.89
Población/DF (1)	8' 831, 079			

Fuente: *Elección de diputados de mayoría relativa (1979-1991) por distrito y partidos políticos*, México, D.F., Junta Local Ejecutiva del IFE en el D.F., mayo de 1993. (1) *X Censo general de población y vivienda, 1980, op. cit.*; (2) No incluye votos anulados o a candidatos no registrados.

<sup>55</sup> Según resultados de los censos de población, en el Área Metropolitana del DF el nivel de instrucción de postprimaria es de: en 1970 25.8%; en 1980 43.8% y en 1990 60.3%. El alfabetismo en la población de 15 años y mayores: 1970 90%; 1980 94.1%; y en 1990 95.9%. *Cfr. Censos Generales de Población y Vivienda, 1970, 1980 y 1990*, México, INEGI.

**Cuadro 11**  
**Elección de diputados de mayoría relativa en el DF por partidos (1979-1985)**

Partido	1979	% (2)	1982	%	1985	%
PAN	444, 163	16.83	922, 901	27.31	613, 071	21.92
PRI	1' 232, 568	46.70	1' 634, 228	48.35	1' 193, 260	42.66
PPS	107, 163	4.08	92, 356	2.73	70, 985	2.54
PARM	49, 124	1.86	43, 129	1.28	48, 191	1.72
PDM	88, 926	3.37	104, 510	3.09	88, 960	3.18
PCM/PSUM	303, 935	1.52	331, 393	9.80	196, 584	7.03
PST	105, 522	4.0	92, 610	2.74	95, 055	3.40
PRT			142, 072	4.20	90, 050	3.22
PSD			16, 707	0.49		
PMT					129, 141	4.62
<b>Votación Total (1)</b>	<b>2' 639, 262</b>					

Fuente: Elaboración del autor con base en los datos de Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas electorales...*, op. cit., p. 168-192. (1) No incluye votos anulados o a candidatos no registrados; (2) porcentaje respecto al total de votos.

Pero a pesar de que las elecciones federales constituían en el DF un medio para expresarse políticamente, para mostrar las preferencias o el rechazo a ciertos partidos, seguía pendiente la discusión sobre la representación ciudadana efectiva y la elección de autoridades locales. Seguía pendiente la incorporación de representantes populares en la planeación y discusión de los problemas de la ciudad. La estructura de la organización vecinal vigente no inspiraba confianza debido a sus limitaciones: carencia de recursos, su carácter consultivo, representatividad cuestionable, etc. Sin embargo, para los miembros de esta estructura piramidal de representación ciudadana sí existían avances, incluso, afirmaban que las instancias vecinales funcionaban bien y eran consideradas "como la opción más ágil, más adecuada y oportuna para representar las legítimas inquietudes de la ciudadanía del Distrito Federal, en el sentido de tener una participación más efectiva, más rica en las determinaciones del gobierno capitalino".<sup>56</sup> Aun cuando el número de representantes vecinales era nutrido (cuadro 12, p. 159), persistía un vacío de representación en la sociedad capitalina; nadie se sentía representado y había cierta incertidumbre sobre la eficacia de esta estructura. En 1985 esa incertidumbre se transformó en certeza.

<sup>56</sup> Entrevista realizada por Carmen Llorens a Juan Antonio Garza Hernández, Presidente del Consejo Consultivo de la Ciudad de México en el trienio 1983-1986, en *El Cotidiano* N° 11, mayo-junio de 1986, p. 12-15.



## Cuadro 12

### Estructura de la organización vecinal en el DF (1986)

---

Consejo Consultivo de la Ciudad de México

Presidente

Consejeros

16 Presidentes de Juntas de Vecinos

2, 052 Presidentes de Asociaciones de Residentes

39, 461 Jefes de Comités de Manzana

197, 305 vecinos integrantes de los Comités de Manzana

---

Fuente: *Memoria del XXXII Consejo Consultivo de la Ciudad de México, 1986.*

Los terremotos que sacudieron la Ciudad de México en septiembre de 1985, mostraron con creces que la brecha existente entre la población metropolitana y su gobierno era descomunal. En medio de la confusión y el temor, surgió una muy intensa movilización popular que en sus primeras fases no tenía otro objetivo aparente que el de auxiliar a las víctimas. Pronto los trabajos de brigadistas y voluntarios se transformaron en un movimiento de organizaciones vecinales que interpelaban al gobierno exigiendo su participación en las complejas tareas de reconstrucción.<sup>57</sup>

Los sismos pusieron al descubierto la incapacidad de dirección del gobierno capitalino, la ausencia de fluidez administrativa y la incapacidad gubernamental ante situaciones límite, a la par que evidenció la inexistencia de estructuras de real participación ciudadana. La desorganización que se vio durante los primeros días por parte del gobierno, el desorden de las delegaciones políticas y la debilidad de la mayoría de los partidos políticos opositores, contrastaron con la participación instantánea y, en general, eficaz, de la sociedad civil.<sup>58</sup>

Bajo todos los puntos de vista el gobierno tuvo fallas en la prestación de auxilio, en la protección a los sectores víctimas del vandalismo y de enfermedades, incluso, en mostrar una preocupación acorde a la situación. Como respuesta, los grupos de damnificados se organizaron

---

<sup>57</sup> La versión oficial sobre las zonas más dañadas y su proceso de reconstrucción, se encuentra en Presidencia de la República, *Las razones y las obras... Tercer año, op. cit.*, p. 494-542, 544-567, y 570-580.

<sup>58</sup> Partidos políticos, intelectuales y líderes sociales tuvieron que reconocer su inmovilidad ante la participación desbordada de la población capitalina. Cfr. *Punto* N° 157, 4 y 10 de noviembre de 1985.

rápidamente e incrementaron su fuerza y coordinación conforme pasaba el tiempo y las autoridades seguían teniendo continuos tropiezos al momento de tomar decisiones. El aparato gubernamental sólo atinaba a ver cómo su capacidad de gestión administrativa y control político era rebasada. La capacidad de control político del PRI no resultó mejor; no sólo fue rebasada por el movimiento popular, sino incluso abiertamente rechazada.<sup>59</sup>

Los grupos de damnificados asumieron una actitud inicial, lógica, de rechazo a la idea de insertarse en las filas partidistas, particularmente en la estructura del partido oficial. El único interlocutor reconocido era el gobierno capitalino o el federal, representados tanto por el regente y el Presidente de la República, así como por la SEDUE.<sup>60</sup> Asimismo, el movimiento de damnificados fue expandiendo su base social al convocar y reunir a otro tipo de habitantes urbanos, con lo cual se fueron ampliando sus metas. Esto contribuyó a darle más organización y permanencia al movimiento, logrando así su politización. Una muestra de esto último se dio cuando, aún después de que sus demandas originarias fueron parcialmente satisfechas, los diferentes grupos no se desmantelaron sino que por el contrario, se estabilizaron y adquirieron permanencia, rebasando con ello la lógica política de los movimientos urbanos *inmediatistas*. La fuerza política que adquirieron estos grupos fue reconocida -implícitamente- por el propio gobierno federal con la expropiación de cerca de 5 500 predios en octubre de 1985, con los cambios en el gabinete y con los anuncios de una futura reforma urbana.<sup>61</sup>

En síntesis, los sismos de septiembre de 1985 crearon insatisfacción y rechazo hacia el gobierno en los sectores más críticos de la población del DF.<sup>62</sup> Asimismo se creó un problema muy serio de pérdida de legitimidad en el sistema político al agravarse el ambiente político, ya de por sí vulnerable por la crisis económica y los conflictos poselectorales. La movilización política que los sismos desataron expresó una nueva voluntad de participación. La sociedad civil capitalina exigió y abrió nuevos espacios con un sentido de eficacia política que rebasaba las formas tradicionales de representación y gestión por parte de los partidos políticos. Se agudizó pues, la falta de credibilidad en el gobierno y la demanda democratizadora de la capital se

---

<sup>59</sup> Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la...*, op. cit., p. 201.

<sup>60</sup> Cfr. Marván, Ignacio y J. Aurelio Cuevas, "El movimiento de damnificados de Tlatelolco (septiembre de 1985-marzo de 1986)", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 4, octubre-diciembre de 1987, p. 111-140.

<sup>61</sup> Respecto al decreto de expropiación puede consultarse el *Diario Oficial de la Federación*, 12 de octubre de 1985. Acerca de los cambios en la administración de Miguel de la Madrid, *El Universal y Excelsior* del 19 de febrero de 1986.

<sup>62</sup> En los meses siguientes a los sismos, intelectuales, partidos políticos y grupos de damnificados marcharon por la ciudad y se pronunciaron en diversos foros a favor de una reforma urbana integral que incluyera autoridades electas por los ciudadanos del DF y nuevas instancias de participación para los movimientos populares; *La Jornada*, 3 y 9 de octubre de 1985; *Unomásuno*, 19, 21 y 26 de diciembre de 1985; y *Excelsior*, 30 de noviembre de 1985.

incrementó. De cara a la reconstrucción de la ciudad era ineludible para el régimen, al menos en el plano formal, una apertura política que canalizara todo el descontento social.

En el fondo, el problema seguía siendo la existencia de un gobierno impuesto desde arriba, el carácter burocrático del DDF, la falta de diálogo entre los ciudadanos y sus autoridades, y la inexistencia de mecanismos que permitieran la participación de los capitalinos en las decisiones que a fin de cuentas le afectan.

#### **4.5.- Posición del gobierno ante la necesidad de una reforma política para el Distrito Federal.**

Desde el inicio de su campaña electoral, y quizá desde su designación como candidato presidencial, Miguel de la Madrid debía saber que un objetivo de primer orden para su administración constituía el mantener la estabilidad y un cierto respaldo político. Al interior de la élite gobernante debía existir también cierta preocupación por la creciente insatisfacción contra el sistema. Algunas muestras palpables de este descontento eran, por un lado, el aumento del abstencionismo electoral según el último referente nacional (cuadro 7, p. 135 y cuadro 10, p.157). Por el otro, el desencadenamiento de las protestas urbanas. El gobierno sabía que las reformas económicas que iba a introducir en 1982 eran demasiado drásticas y que podrían incrementar la insatisfacción política y social, ya de por sí elevada. De este modo, de la Madrid debió haber considerado la necesidad de algún tipo de reforma que llamara la atención, sobre todo para calmar el descontento social y las críticas sobre su capacidad de llevar a buen término su proyecto de recuperación económica.<sup>63</sup>

Con estos antecedentes, Miguel de la Madrid inicia su campaña como candidato presidencial del PRI y ofrece públicamente la posibilidad de impulsar "reformas políticas esenciales" en el transcurso de su gestión.<sup>64</sup> Se refería específicamente a una reforma para los habitantes de la Ciudad de México. La idea general de esta reforma para la capital tenía que ver con las actitudes de la clase media urbana, la cual estaba dando muestras de descontento ante la ausencia de instituciones democráticas en la ciudad y ante sus condiciones económicas que se

---

<sup>63</sup> Davis, Diane E., "Protesta social y cambio político en México", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1988, p. 95.

<sup>64</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *Nacionalismo revolucionario: 7 tesis fundamentales de campaña*, México, PRI, 1982, p. 26.

agravaban.<sup>65</sup> Asimismo, la propuesta se insertaba en el marco del mayor descrédito popular provocado por la ostentosa corrupción de funcionarios capitalinos, los abusos de la policía defeña, la creciente inseguridad y desarticulación social provocada, en parte, por la política urbana del regente Hank González, y también por el explosivo crecimiento de la zona metropolitana. En números absolutos, la población del Area Metropolitana de la Ciudad de México se incrementó para fines de los años 80 a más de 6 millones: 1 millón 346 mil correspondían al DF y 4 millones 672 mil en los municipios conurbados. El crecimiento promedio anual fue de 2.6%.<sup>66</sup>

En este tenor, entre octubre de 1981 y mayo de 1982 hubo reuniones de "consulta popular" organizadas por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI (IEPES) en el DF. Los temas que se trataron en tales reuniones fueron: transporte público y vialidad; abasto, consumo popular y nutrición; estructura productiva; educación y cultura; medio ambiente; salud y seguridad social; asentamientos urbanos; y política, gobierno y administración de justicia.<sup>67</sup> Durante su campaña, De la Madrid hizo señalamientos acerca de la "reforma política urbana" que eran confusos y que podían asumirse más bien como consignas de campaña que como planes concretos. En todo caso, se trataba de una idea general sobre la liberalización política de la ciudad y no había aún una propuesta específica. Por ejemplo, durante un recorrido por la capital afirmó que, "necesitamos encontrar fórmulas democráticas... para el Distrito Federal... que instituyan organismos y procesos que aseguren una mayor representación ciudadana en el gobierno".<sup>68</sup>

Para 1983, ya con De la Madrid en el poder, se inician los trabajos de integración del *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 1983-1988, y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los denominados Foros de Consulta Popular. Estos foros se realizaron dentro del llamado Sistema Nacional de Planeación Democrática e incluyeron el tema de la Ciudad de

---

<sup>65</sup> Durante los años del Desarrollo Estabilizador, la legitimidad del sistema político mexicano se nutrió más que de votos y procesos democráticos, de la supuesta eficiencia de las instituciones para promover el crecimiento económico; la bancarrota y la recesión de 1982 pusieron en entredicho esta capacidad y propiciaron que las clases medias cuestionaran al régimen políticamente. Si históricamente las clases medias (salvo mínimas excepciones) estuvieron dispuestas a posponer sus demandas de participación política a cambio de disfrutar las ventajas del desarrollo económico, legitimando así el autoritarismo y la antidemocracia del sistema, en los años 80 esta situación empezaría a revertirse. Cfr. Loaeza, Soledad, *El llamado de las urnas*, México, Cal y arena, 1989, p. 63-72.

<sup>66</sup> *Ciudad de México (área metropolitana). Perfil sociodemográfico. XI Censo General de Población y Vivienda 1990*, México, INEGI, 1992, p. 2.

<sup>67</sup> Presidencia de la República, *Las razones y las obras... Crónica de la campaña de Miguel de la Madrid Hurtado*, op. cit., p. 199-215.

<sup>68</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *Nacionalismo...*, op. cit.

México. Volvió a destacar aquí la propuesta de democratizar el gobierno de la ciudad y se asumió como un compromiso de la nueva administración:

"Con respecto a la Ciudad de México se requirió mayor participación ciudadana en las decisiones de carácter político, social, administrativo y económico; la necesidad de controlar el crecimiento de la ciudad con acciones contundentes y sistemáticas en cuanto a desconcentración y descentralización, en las áreas administrativas, industrial, comercial y de servicios... Se llamará a una consulta popular a fin de examinar el estado que guarda el desarrollo político del país, oír opiniones sobre la forma de gobierno del Distrito Federal y sobre las funciones e integración del Senado."<sup>69</sup>

No obstante que en el PND -publicado en mayo de 1983- el gobierno reconoce la necesidad de crear nuevos cauces de participación ciudadana en la estructura gubernamental del DF, así como en la solución de sus necesidades, todavía no se hacía una propuesta concreta que recogiera el consenso que se dio en el los Foros de Consulta Popular. El diagnóstico que se hizo en el PND acerca de la Ciudad de México decía:

"La concentración en la capital del país ha sido producto de causas de tipo histórico, político, cultural y geográfico, reforzadas por un modelo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y la polarización del campo mexicano."

"El acelerado crecimiento poblacional que la Ciudad de México ha experimentado durante las últimas décadas, la hacen figurar entre las ciudades de mayor densidad demográfica del mundo... Actualmente la zona participa con aproximadamente el 37% del PIB no agrícola del país; la industria registra el 50% de la producción nacional; emplea el 45% de la mano de obra del sector y se integra por el 30% de sus establecimientos."

"La Ciudad de México es uno de los ejemplos más claros del carácter desigual de nuestro desarrollo. En su interior se reúnen las particularidades más ilustrativas de la modernidad y del atraso en un heterogéneo conjunto de condiciones de vida y de trabajo."<sup>70</sup>

De entre los propósitos que Miguel de la Madrid planteó para aliviar la problemática situación de la ciudad destacaron los siguientes: 1) crear condiciones para mejorar la vida de sus habitantes (seguridad, cultura, salud, etc); 2) proveer de mejores condiciones para el desarrollo del empleo, la vivienda, la producción y el abasto; 3) lograr lo anterior con una mayor participación y organización de la ciudadanía en el planteamiento y la solución de sus

---

<sup>69</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional...*, op. cit., p. 52.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 410.

necesidades.<sup>71</sup> Para reivindicar "el derecho legítimo" del pueblo capitalino a convertirse en "sujeto activo y decisivo de los actos de gobierno", el Presidente de la República consideraba que "la planeación para el desarrollo del Distrito Federal deberá propugnar por: a) ampliar los cauces de participación ciudadana en los actos de gobierno; b) impulsar la participación ciudadana a nivel delegacional; c) articular las necesidades de planeación urbana con las aspiraciones de los ciudadanos; y d) apoyar y orientar la acción gubernamental con la participación plena de la sociedad. El logro de esta participación social debería ser, según la Presidencia de la República, "a través de canales imaginativos y audaces, alejándose de esquemas de participación que no encajan con la dinámica de esta ciudad. Los mecanismos estarán en relación a la circunstancia del lugar y del tiempo". Termina el análisis contenido en el PND con una última reflexión sobre el futuro de la ciudad:

"Ahora más que nunca, el gobierno federal está convencido de que sólo con el concurso y participación efectiva de sus habitantes, la ciudad de México seguirá adelante, aportando su vigor y entereza al desarrollo y progreso nacionales."<sup>72</sup>

Cabe destacar que ni en los Foros de Consulta Popular ni en el PND se hizo mención alguna sobre el referéndum y la iniciativa popular; mecanismos de participación política que podrían haber sido efectivos si la reglamentación respectiva -con todo y sus limitaciones y requisitos absurdos- hubiera sido aprobada en 1979. A pesar de que la *Ley Orgánica del DDF* de 1978 (misma que contemplaba a estos mecanismos como derechos ciudadanos), siguió vigente durante los primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid, no se volvió a hacer referencia ni al referéndum ni a la iniciativa popular; o quizá a ellos se refería el PND cuando hablaba de los "esquemas de participación que no encajan con la dinámica de esta ciudad".

Según el trabajo de investigación de la socióloga Diane Davis (cuyos principales hallazgos provienen de varias entrevistas con miembros del PRI, de la burocracia oficial y de líderes políticos de la oposición), al asumir su cargo Miguel de la Madrid, éste transfirió a la Secretaría de Gobernación la "tarea de desarrollar un plan para una reforma política factible en la Ciudad de México". La respuesta de esta dependencia, cuyo titular era Manuel Bartlett Díaz, fue una propuesta que contemplaba crear "una nueva jurisdicción política en el área metropolitana de la Ciudad de México, la cual sustituiría al viejo DF y cuyo gobierno estaría regido por los principios de elección y gobiernos directos que la Constitución garantiza para los demás estados

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, p. 413.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 419-420.

del país".<sup>73</sup> La idea general era crear una nueva entidad con derechos electorales directos, que alterarían fundamentalmente la estructura del gobierno y la toma de decisiones en el DF.

Realmente no está muy claro cual sería la forma jurisdiccional que debería adoptar el DF y los alcances de la supuesta reforma que Gobernación propuso al Ejecutivo, sin embargo, lo que se estaba reconociendo era la necesidad de evitar cualquier tipo de crisis política en la capital y, al mismo tiempo, conseguir otro de los objetivos primordiales planteados en el PND: la descentralización administrativa.<sup>74</sup>

La introducción de una reforma administrativa que descentralizara la inversión y la toma de decisiones para orientarlas hacia las dependencias locales de los estados, se consideró como la mejor fórmula para lograr el objetivo fiscal del gobierno federal. Asimismo, con esta reforma administrativa se trataba de recortar los enormes gastos sociales y no productivos en la zona metropolitana; donde se ubican muchas industrias no competitivas y con problemas de liquidez.<sup>75</sup>

Todo esto parece indicar que la propuesta inicial del presidente sobre la "reforma política urbana", nació del interés por allanar el camino a los objetivos económicos nacionales; prioridad número uno de su administración. Para De la Madrid, reforzar la economía del país era vital, y la manera en que se llevaría a cabo tenía mucho que ver con la respuesta que se diera a los lineamientos del FMI: reducción del déficit fiscal; control de la inflación vía reducción de subsidios y control de salarios; menos protección al sector privado para que fuera más competitivo; reconversión del sector paraestatal; y sobre todo, creando condiciones políticas y económicas favorables para la inversión y el endeudamiento externo.

La reforma urbana complementaria tal prioridad si lograba: a) prevenir las presiones sociales y los problemas políticos que pudieran surgir de parte de ciertos grupos, tanto de clase media como de bajos ingresos; y b) facilitar la administración eficiente de la crisis, es decir, buscar la recuperación económica.<sup>76</sup>

Mientras el gobierno trataba de ponerse de acuerdo con los diversos grupos políticos internos acerca de la propuesta oficial de reforma urbana, el debate sobre la democratización del DF crecía. Sobra decir que este debate no era nada nuevo, durante las campañas electorales de 1979 y 1982 los partidos políticos de oposición incluyeron en sus plataformas y programas la necesidad de lograr una mayor participación civil en la toma de decisiones y en la vida política de

---

<sup>73</sup> Davis, Diane E., *op. cit.*, p. 97.

<sup>74</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional...*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>75</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *Nacionalismo...*, *op. cit.*, p. 70-86.

<sup>76</sup> Davis, Diane E., *op. cit.*, p. 98.

la entidad. Se puede decir que la insistencia de los partidos obedecía al menos a 3 razonamientos: 1) conciencia plena de los graves problemas políticos, económicos, sociales y urbanos del DF, y por tanto, actuaban en consecuencia; 2) en respuesta al incremento de su votación en la entidad y, por consiguiente; 3) la búsqueda de espacios políticos en el ámbito de la ciudad (delegados, diputados o gubernatura).

Pero las demandas y críticas al régimen político de la Ciudad de México no fueron exclusivas de la oposición partidista, las propuestas de políticos, intelectuales y de organizaciones populares se multiplicaban y ponían el tema en la agenda de discusiones. Para 1984 se organizó una serie de reuniones de análisis sobre el *Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica*, en donde se criticó abiertamente las limitaciones del Consejo Consultivo y el trabajo de las delegaciones políticas. Se hicieron numerosas propuestas para mejorar la situación política del DF, destacando las siguientes: creación de un congreso local; reorganización política, administrativa y territorial de la entidad; la realización de una reforma urbana "que transforme la ciudad en beneficio de sus habitantes"; someter a elección a los 16 delegados políticos; y ampliación de los programas de construcción de viviendas populares.<sup>77</sup>

En tanto, los partidos de oposición aprovecharon el debate en la Cámara de Diputados en diciembre de 1984 -sobre la aprobación del Presupuesto de Egresos del DDF para el siguiente año- para insistir en que el problema principal de la capital era de índole político e hicieron una declaración conjunta asegurando que, "en la medida en que se recobren los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos, habrá participación ciudadana en la solución de los problemas."<sup>78</sup>

El año de 1985 fue crucial para la reforma del DF. Durante sus campañas electorales los partidos políticos insistieron en las viejas demandas logrando una cierta penetración en la opinión pública; igualmente era notable el incremento de la protesta social en la urbe.<sup>79</sup> Mientras, las clases medias seguían padeciendo el deterioro de su nivel de vida, debido en parte a que muchos empleados públicos perdieron sus puestos de trabajo por las restricciones en el gasto público, y debido también a la difícil situación de las pequeñas industrias y comercios. El rápido crecimiento de los vendedores ambulantes en la ciudad fue una de las consecuencias más visibles del deterioro económico y de que los programas de austeridad del gobierno no habían proporcionado aún beneficios palpables para el grueso de la población.

---

<sup>77</sup> *Metrópoli*, suplemento de *El Día*, 4, 5 y 7 de diciembre de 1984.

<sup>78</sup> Los partidos que hicieron este pronunciamiento fueron el PAN, PPS, PST y PSUM; *El Día*, 30 de diciembre de 1984.

<sup>79</sup> Cfr. Alonso, Jorge, "La crisis y las capas más depauperadas de las ciudades", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coords.), *op. cit.*, p. 312-324.



Aun cuando en las elecciones federales de 1985 el PRI mantuvo su hegemonía sobre los otros partidos, la insatisfacción electoral era evidente. A medida que el partido oficial empezó a discutir internamente el significado más amplio de los resultados electorales, la reforma política urbana volvía a salir como tema ineludible. La CNOP, por ejemplo, advertía que los resultados recientes indicaban que el apoyo de sus afiliados tradicionales disminuía constantemente.<sup>80</sup> Pero para otros sectores del PRI los resultados mostraban que no había necesidad de una reforma, pues seguían siendo mayoría en la ciudad con todo y crisis económica.<sup>81</sup> Pero mientras las pugnas internas continuaban, la ciudad fue sacudida por los terremotos del 19 y 20 de septiembre de 1985. El cuestionamiento generalizado recayó sobre las autoridades capitalinas por su incapacidad para administrar la metrópoli. Las diversas consideraciones de la prensa y de la opinión pública en general acerca de este suceso, sugerían que el sistema político y su legitimidad se vieron seriamente dañados ante su inmovilidad inicial.<sup>82</sup>

Ante estos inesperados sucesos, quedaba claro para la mayoría de la élite gobernante que se debía actuar rápidamente para restablecer la legitimidad política del gobierno de la ciudad. Ya no había tiempo para seguir debatiendo internamente sobre la necesidad o no de la reforma.

En noviembre de ese mismo año (1985) el regente Ramón Aguirre Velázquez comparece ante los diputados para explicar el estado de la ciudad y los planes para su reconstrucción. Ante la presión de los diputados de oposición en el sentido de cambiar las relaciones políticas en el DF, el regente anuncia que el Presidente de la República "decidió someter a consulta popular la participación ciudadana en el gobierno capitalino". Como las críticas a su gestión continuaban y la oposición pedía detalles de esa consulta, Aguirre Velázquez respondió que la capital del país "es una ciudad privilegiada porque está gobernada por el señor Presidente de la República, porque sus asuntos legislativos se atienden por el congreso federal, es la única entidad que tiene ese privilegio".<sup>83</sup> Lo único que provocó ese comentario del regente fue un rechazo generalizado dentro y fuera de la Cámara de Diputados, pues la ineficacia y lentitud de su gobierno ante los sismos de septiembre aún no se olvidaba; además, el PSUM y el PAN le atribuían la desviación de los recursos para apoyar las campañas electorales del PRI, cuando éstos se enviaron desde el exterior para los damnificados del terremoto. Ante el caudal de críticas, el regente sólo atinaba a

---

<sup>80</sup> *Excélsior*, 9 de febrero de 1986.

<sup>81</sup> Davis, Diane E., *op. cit.*, p. 108-109.

<sup>82</sup> *Unomásuno*, 19 de diciembre de 1985.

<sup>83</sup> *Excélsior*, 30 de noviembre de 1985, p. 17-A.

responder que "a pesar de las molestias por mi error o errores, éstos son susceptibles de corregir".<sup>84</sup>

El anuncio del regente sobre la consulta popular reanimó el debate sobre la reforma del DF. Partidos y organizaciones de izquierda -PSUM, PMT, PRT, Corriente Socialista y la UIC- consideraban que el Congreso de la Unión debía convocar "urgentemente" a un congreso constituyente del estado 32 del país, para que ocupara el espacio del actual DF y "para que los capitalinos puedan darse un gobierno propio y democraticen así su vida política".<sup>85</sup> Por su parte, algunos priístas seguían considerando innecesario un congreso local; bastaba con "asambleas delegacionales con algunas facultades administrativas", pues decían, "el actual sistema en la capital es práctico y ha dado buenos resultados".<sup>86</sup>

El reconocimiento oficial de la imposterizable necesidad de introducir cambios a nivel de representación y participación política en la capital del país, fue sin duda obligado ante la creciente tensión social que se vivía en esos momentos. Después de todo, los alcances de esa liberalización podían ser manipulables, lo que procedía entonces era darle un carácter democrático, plural, formal; una nueva consulta popular, con audiencias públicas, fue el método elegido. Después de todo, el gobierno no estaba pensando en una auténtica democratización de la ciudad, sino en una nueva reforma electoral que cediera un poco más de espacios a la oposición partidista. Se pensó cumplir la promesa presidencial de "democratización integral" pero garantizando al mismo tiempo la continuidad política en la capital -y por consiguiente en el país-, manteniendo las organizaciones verticales, exclusivamente consultivas, de colaboración y de control (*órganos de colaboración vecinal*). Mediante estos organismos se había logrado restar fuerza y capacidad de gestión a diversas organizaciones independientes, empero, había que hacer algunas reformas para calmar las críticas y recuperar en lo posible la credibilidad del régimen.

En la convocatoria para las audiencias públicas de junio de 1986, el Ejecutivo Federal consideró que había "mantenido una política de diálogo con todos los sectores y organizaciones sociales para incrementar su participación en las decisiones que los atañen; "ha ampliado los cauces para la participación de las minorías, apoyando la integración en partidos políticos de todas las corrientes ideológicas", lo cual se ha traducido, según el Ejecutivo, en "el fortalecimiento del pluralismo político nacional". Concluyen las consideraciones del gobierno respecto a su convocatoria afirmando que "la democratización integral requiere de la

---

<sup>84</sup> *Idem.*

<sup>85</sup> *Unomásuno*, 21 de diciembre de 1985.

participación activa y corresponsable de los partidos y asociaciones políticas y ciudadanos, en el constante perfeccionamiento de los procesos electorales, como vía establecida y regida por el derecho para legitimar el ejercicio del poder de los gobernantes, que es también aspecto primordial de este propósito examinar la participación del pueblo en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno, en particular las relativas al gobierno del Distrito Federal, en atención a la demanda de sus ciudadanos y su naturaleza jurídica.<sup>87</sup>

Con base en el artículo 26 constitucional, el Ejecutivo Federal convocó a una nueva consulta popular que marcaba la continuidad de ese proceso cíclico ya común en el sistema político mexicano: crisis de legitimidad-reforma electoral. Se daba pues, un paso más en el sinuoso camino de la liberalización política del régimen por vía de reformas legales, dejando intactas las estructuras en que éste se sustenta (presidencialismo y partido oficial), bloqueando así el camino para un auténtico proceso de democratización integral para el país.

#### **4.6.- Los grupos de interés y de presión ante la reforma política del Distrito Federal.**

En el Distrito Federal se han formado con los años diversos actores sociales, que a través de diferentes vías se interrelacionan con el gobierno capitalino. Estos actores tienen distintos proyectos acerca de la vida en la ciudad, dependiendo de sus intereses particulares o de grupo y de la relación que logren establecer con las propias autoridades locales y con la sociedad civil. Podríamos dividir para fines de este trabajo a estos actores en dos grandes bloques (la participación de los partidos políticos en el DF ya se abordó en el capítulo anterior y sus propuestas se describen por separado en cada capítulo de este trabajo): 1) grupos políticos o de interés integrados a la burocracia política; y 2) organizaciones sociales externas, al margen de la lucha por el poder, con fines específicos. Estos dos bloques, de acuerdo con el investigador Juan Manuel Ramírez Sáiz, se pueden a su vez identificar de la siguiente manera:<sup>88</sup>

1) Esfera gubernamental: Presidente de la República,

---

<sup>86</sup> *Unomásuno*, 19 de diciembre de 1985.

<sup>87</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 19 de junio de 1986.

<sup>88</sup> Ramírez Sáiz, Juan Manuel. "La relaciones entre gobierno y sociedad civil", en González Casanova, Pablo (director) y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coord.), *op. cit.*, p. 12-14.

Regente de la ciudad, Delegados Políticos,  
Diputados y Senadores del DF, Policía y Ejército,  
Órganos de colaboración vecinal y ciudadana.

2) Sociedad civil: Empresarios (radio y televisión, comerciantes mayoristas, transportistas, de la construcción), Colegios y asociaciones de profesionales (abogados, notarios, arquitectos, ingenieros, médicos, etc) organizaciones populares (maestros, pequeños comerciantes comunidades eclesiales de base, UNPF, MUP, sindicatos independientes, movimientos estudiantiles, feministas ecológistas, etc.)

Esta división de actores sociales no significa que no puedan establecerse nexos entre dichos actores, es más, en algunas ocasiones han actuado coordinadamente, ya sea a título individual o de grupos. La división es más bien con fines de estudio, para marcar sus características y su ámbito de acción, así como su papel (si lo hubo) ante la reforma del DF. Señalaremos aquí brevemente sus principales rasgos y su relación con el régimen.

*Los empresarios:* Existe una sólida vinculación y trato preferencial del gobierno capitalino respecto a ellos. Aunque ha habido momentos de tensión, como en el caso de la municipalización del transporte público a principios de los años 80, las diferencias siempre se solucionan. Lo más común es que la relación sea directa, entre funcionarios de primer nivel del DDF y un número reducido de grandes empresarios; aquéllos que concentran el poder económico y político. Las asociaciones y cámaras de cada ramo por lo regular son ignoradas. La centralización del sistema político-administrativo, así como la dimensión nacional de algunos grupos empresariales, obliga a que este tipo de relación se dé al más alto nivel.

Para el gobierno de la ciudad era importante que su autoridad no fuera cuestionada o enfrentada, incluso por aquellos empresarios que habían ido acumulando fuerza económica y política. Existen diversos mecanismos que le permitían al gobierno imponerse y mantener un cierto equilibrio entre los diferentes grupos económicos: cancelación de concesiones, retiro de permisos, subsidios, tasas fiscales preferenciales, etcétera. En tanto, los empresarios podían recurrir a las denuncias, a paros laborales, amparos legales, etcétera, cuando sus intereses eran

afectados, actuando así como grupos de presión.<sup>89</sup> Pero hay otros mecanismos más efectivos que permitían a los empresarios hacer prevalecer sus intereses. Uno de ellos era la creación de los comités técnicos, útiles al gobierno para determinados proyectos (en especial los de construcción). Las consultorías eran otro recurso efectivo en donde por medio de grupos de asesores los empresarios intervenían en la orientación de la planeación urbana e influían en el otorgamiento de contratos de obra. Por último, el crédito financiero era el mecanismo por el cual la banca (nacional e internacional) jugaba un papel importante en muchas decisiones y obras del gobierno de la ciudad. La penetración de los intereses empresariales en la esfera gubernamental ha mostrado lo fragil que es la frontera entre políticos y hombres de negocios. El ejemplo más claro es la simbiosis que se da entre compañías constructoras y los funcionarios del DDF.<sup>90</sup>

En una amplia investigación acerca de la política urbana y la industria de la construcción, Alicia Ziccardi ha señalado los diferentes vínculos que se dan entre el Estado mexicano y aquélla; los vínculos directos se definen así: "... las relaciones Estado-empresas constructoras dan lugar a la constitución de vínculos directos. Es decir, se trata de una relación entre una o varias firmas constructoras y una o más instituciones gubernamentales en la que la producción tiene por cliente al Estado y se someten a un régimen particular, que varía en cada país y en distintos momentos históricos".

En el caso específico del DF, Ziccardi reconoce otro tipo de vínculos, los formales e informales: "El conocimiento de los funcionarios, el acceso a los que toman las decisiones, las influencias para lograr que se consideren situaciones particulares y la corrupción implican relaciones de tipo personal entre los representantes de las firmas constructoras y los funcionarios de los diferentes escalones de la burocracia. A partir de ellas se desarrollan prácticas que hacen posible obtener concesiones para construir sorteando las reglamentaciones y requisitos legales..."<sup>91</sup>

Una de las hipótesis centrales de esta investigadora, estima que "los vínculos económicos y políticos existentes entre altos funcionarios públicos y representantes empresariales de la industria de la construcción, garantizan la incorporación de los intereses inmediatos de esa

---

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 22.

<sup>90</sup> Gracias al *boom petrolero* de fines de los años 70 se propició un repunte de la planeación formal, destacando la actividad de los constructores y particularmente de los que se relacionaron con las obras de vialidad y transporte; en concreto, la construcción de los ejes viales y la ampliación del Metro; *cfr.* Hiernaux Nicolás, Daniel, "Grupos de poder en la planeación y administración de la ciudad de México", en González Casanova, Pablo (director) y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coord.), *op. cit.*, p. 103-104.

<sup>91</sup> Ziccardi, Alicia, *Las obras públicas de la Ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*, México, IIS-UNAM, 1991, p. 50-51.

fracción del capital en la elaboración e instrumentación de la política urbana de la ciudad". Esta hipótesis fue comprobada en parte al "advertir la presencia de altos funcionarios públicos que ocuparon cargos en empresas constructoras como ICA".<sup>92</sup>

Los sismos de 1985 evidenciaron la infinidad de deficiencias en la planeación y ejecución de obras, así como la corrupción que las hizo posible. En ese año también comienzan a pronunciarse algunos empresarios respecto a la obsoleta forma de gobierno en la ciudad y, sobre todo, se pronuncian acerca de cuestiones urbanas que afectan sus intereses; por ejemplo, el transporte público de mercancías.<sup>93</sup> Pero a fin de cuentas, los empresarios realizan sus acercamientos con el gobierno y le ponen sus criterios mercantilistas a la actividad administrativa. Su fuerza económica y política les garantiza ser escuchados y el predominio de sus posiciones.

*Colegios y asociaciones de profesionales:* Dentro de esta gama de grupos, Ramírez Sáiz identifica tres tipos de relaciones con el gobierno: 1) Vinculados al régimen; la organización profesional es utilizada como un simple medio para abanderar a un grupo, establecer *contactos* y lograr un espacio político. Este tipo de organización se vuelve entonces "un escalón para ascender en la carrera profesional y política a la sombra del régimen, sus aparatos y funcionarios".<sup>94</sup> Este tipo de relación, por supuesto que le conviene al gobierno del DF, ya que le permite, por un lado, el control y subordinación de amplias capas medias, y por el otro, le proporciona cierta legitimación y consenso. Este apoyo y fidelidad mutua llega a convertirse en muchos casos en una relación clientelar. Sin embargo, debido a la supeditación de las organizaciones profesionales al gobierno, su influencia se reduce a actuar como *apoyadores* de decisiones ya tomadas; 2) de tendencia derechista; Ramírez Sáiz define a estos grupos de derecha por su actitud, como asesores y consultores de grandes empresas privadas que reproducen un esquema similar al de los cooptados por el gobierno; por ello defienden las posiciones de aquéllas. Los ejemplos son elocuentes: asesoraron al Grupo Monterrey contra la política populista de Luis Echeverría en los 70, a los banqueros contra la nacionalización de la banca hecha por José López Portillo, y a los propietarios de predios contra la expropiación que hizo Miguel de la Madrid posterior a los sismos;<sup>95</sup> 3) Los denominados *democráticos*; son aquellos grupos que se vinculan a los sindicatos independientes, a movimientos de colonos, a organizaciones de

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 299.

<sup>93</sup> Ziccardi, Alicia, "Problemas urbanos:..., *op. cit.*, p. 75.

<sup>94</sup> Ramírez, Sáiz, Juan Manuel, *op. cit.*, p. 24.

<sup>95</sup> *Idem.*

damnificados, etcétera, en fin, a sectores independientes del régimen. Su trabajo consiste en asesorar proyectos y apoyar técnicamente sus demandas; crean corrientes de opinión con sus críticas a las decisiones gubernamentales que afectan a las mayorías y en ciertas ocasiones plantean soluciones alternas.<sup>96</sup>

En términos generales, los Colegios de profesionales se encuentran articulados al gobierno sin un proyecto propio sobre la democratización de la Ciudad de México, y en escasas ocasiones en posición crítica hacia el régimen autoritario.

*Organizaciones populares:* También en este sector existen diferentes formas de expresión: 1) las cooptadas por el régimen; 2) las ligadas a la Iglesia Católica; y 3) las de índole independiente.

Sobre el primer grupo puede decirse que es el sector más *articulado* al gobierno. Incluye, entre otras, a las organizaciones de pequeños comerciantes afiliados a la CNOP, algunas secciones del SNTE en el Valle de México, las uniones de padres de familia que controla la Secretaría de Educación Pública, y las organizaciones de colonos e inquilinos aglutinados en el PRI. Su principal característica es su afiliación corporativa, sin autonomía respecto al gobierno capitalino. Sirven fundamentalmente a los líderes como medio para obtener determinadas concesiones (espacios para ambulantes, terrenos para vivienda, puestos políticos, etc), y como gestores a nombre de las bases ante el DDF. En las ocasiones en que se movilizan lo hacen por el denominado *acarreo*. Algunos de estos grupos funcionan como *controladores* de los movimientos autónomos, es decir, como grupos de choque.<sup>97</sup>

Mención aparte merecen los llamados *promotores inmobiliarios* (agentes que participan en las ventas ilegales de terrenos en la zona metropolitana), quienes además de la generación y apropiación de ganancias inmobiliarias tienen como objetivo el control político de los pobladores. Estos cerca de 750 *promotores* descubiertos por el urbanista Jorge Legorreta, cuentan con el amparo político gubernamental y han llegado a formar grupos de poder que se vinculan con diversos actores políticos y sociales (ejidatarios, centrales campesinas oficiales, autoridades agrarias, agrupaciones del PRI, representantes de elección popular, etc) conformando "una intrincada red de relaciones". Este sistema de corporativismo urbano probó su eficacia política al canalizar el voto a favor del partido oficial (aunque también existen *promotores* de algunos

---

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 26-27.

<sup>97</sup> *Idem.*

partidos de oposición), y es responsable del crecimiento irregular de una buena parte de la ciudad.<sup>98</sup>

El segundo bloque de este tipo de organizaciones, las ligadas a la Iglesia Católica, está representado por los organismos denominados paraeclesiales: la Unión de Padres de Familia (UPF), las asociaciones laicas, las comunidades eclesiales de base (CEBs), etcétera. La relación con la población de escasos recursos económicos es más amplia. Aunque predomina la posición conservadora de la Iglesia, algunos grupos -como las CEBs- actúan de manera más o menos liberal y suelen acercarse con partidos de izquierda.

El tercer bloque corresponde a los grupos independientes: algunos sindicatos (el SUTAU-100, por ejemplo), organizaciones alineadas al MUP, movimientos estudiantiles, y hasta los llamados *chavos banda*. Sus rasgos principales son: 1) el rechazo a la política desmovilizadora de masas del régimen; 2) denuncia de la manipulación y control que las instancias oficiales realizan de las necesidades de las mayorías; 3) impulso a la participación de las bases en la toma de decisiones; 4) democratización de las estructuras organizativas; y 5) interés en el alcance ideológico y político de sus integrantes.<sup>99</sup> Cuando estos grupos llegan a movilizarse consiguen acuerdos con las autoridades del DDF, y dependiendo de su fuerza con el gobierno federal. Por lo general, antes de llegar a esos acuerdos el régimen ya habrá intentado contenerlos, mediatizarlos, desgastarlos, desarticularlos, o dado el caso, reprimirlos: alterna tolerancia con autoritarismo, la represión y la realización de convenios de concertación.

Según Ramírez Sáiz, el tipo de relación entre el gobierno y estos sectores de la sociedad capitalina se puede caracterizar de la siguiente manera: a) no existen canales institucionales para llevar a cabo una buena relación; b) predominan los contactos cupulares, comerciales, secretos o sin representación real; c) las vías indirectas de influencia y negociación (comités técnicos y consultorías) son utilizadas principalmente por los grupos económicos más fuertes; d) las relaciones que entabla el gobierno de la ciudad varían de acuerdo con el sector económico de que se trate, cordiales con grupos de clase media y alta, y de supeditación con los grupos populares; y e) en la solución de conflictos, el nivel de las autoridades corresponde a la fuerza política de cada grupo u organización.<sup>100</sup>

Por último, casi todas estas organizaciones populares han adquirido una larga experiencia en la lucha urbana; el riesgo, sin embargo, es de que terminen cooptadas por alguna instancia del

<sup>98</sup> Legorreta, Jorge, "Expansión urbana...", *op. cit.*, p. 58-59.

<sup>99</sup> Ramírez Sáiz, "Las relaciones entre...", *op. cit.*, p. 29.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 30.



gobierno del DF o por los mismos partidos de oposición, reproduciendo así el esquema corporativista oficial.

Ahora bien, la importancia de describir mínimamente a todos estos grupos de interés y/o presión, estriba en que de una u otra forma influyeron en el proceso de reforma que el gobierno federal emprendió en el DF, ya sea mediante la influencia política y económica que pudieran haber tenido dentro de la burocracia política, en los partidos políticos, o por medio de su movilización política antiautoritaria. No obstante, Diane Davis considera que la propuesta de reforma urbana que presentaría inicialmente el presidente Miguel de la Madrid, encontró dos frentes de oposición principales: 1) el equipo político del regente Ramón Aguirre; y 2) el PRI del DF y el PRI nacional:

"Entre estos agentes del régimen se suscitaron serios conflictos en relación con la reforma política propuesta, ya que muchos funcionarios percibían de manera diferente el peso de las presiones sociales; fundamentalmente porque cada grupo se situaba en un contexto de redes y obligaciones sociales y políticas muy diferentes entre sí." <sup>101</sup>

Mientras que la Regencia se oponía determinantemente a crear una nueva demarcación y un cuerpo legislativo en el área metropolitana -que supondría la elección local de representantes y gobernador- porque lógicamente afectaría la estructura política y del poder en la ciudad y, consecuentemente, la toma de decisiones en cuanto a programas y planes que ahí se llevan a cabo, el PRI estaba dispuesto a apoyar una apertura política limitada, que fuera una solución intermedia, entre la propuesta presidencial y la oposición total del regente. La dirigencia del partido oficial proponía la creación de un cuerpo legislativo con representantes electos por voto universal para el DF. <sup>102</sup> Aun cuando al interior del PRI había diferentes propuestas de reforma, los líderes lograron *amarrar* una propuesta que, por un lado, reconociera la necesidad de algún tipo de reforma política para la entidad debido al avance electoral de la oposición, a la pérdida de legitimidad después de los sismos de 1985 y a la persistente crisis económica, y por el otro, mantuviera la designación del regente en manos del Presidente de la República. Se trataba de mantener el presidencialismo autoritario para resolver cualquier tipo de conflicto que llegara a surgir y con ello la estructura del poder político nacional. <sup>103</sup> La oposición de estos sectores del régimen a una democratización plena en la capital se debía al menos a dos situaciones no

<sup>101</sup> Davis, Diane E., *op. cit.*, p. 99.

<sup>102</sup> *Unomásuno*, 21 de diciembre de 1985.

<sup>103</sup> Algunos aspectos de las posiciones priistas, antes de las audiencias públicas de 1986, se encuentran en: *Excélsior*, 30 de noviembre de 1985; *Unomásuno*, 19 y 21 de diciembre de 1985, y en *La Jornada*, 25 de julio de 1986.

excluyentes: a) la relación que se tenía con los diferentes grupos de interés -descritos líneas arriba- ; y b) a las expectativas políticas de los actores políticos.

En términos generales, la administración y la toma de decisiones en el DF se encontraba bajo la influencia de tres principales fuerzas: 1) las poderosas cúpulas del sector privado; 2) los delegados políticos; y 3) la burocracia de carrera. La centralización del poder en la ciudad propiciaba el control de la toma de decisiones por parte de poderosas cúpulas y otros grupos de interés que con el paso de los años han logrado asegurar inversiones millonarias, sobre todo en el ramo de la construcción y del transporte público. Cuando empezó la consulta interna acerca de la posibilidad de una reforma política urbana, estos grupos presionaron fuertemente al regente Ramón Aguirre para que rechazará cualquier intento que limitara su control sobre la política y la administración urbanas. Según Diane Davis, "estas poderosas camarillas lograron con sus presiones convencer al regente de que se opusiera a los cambios políticos... su participación en numerosos proyectos y programas durante tantos años los había vuelto indispensables".<sup>104</sup>

En cuanto a los delegados políticos, se supone que éstos han servido como agentes o ayudantes del regente, que facilitan la distribución de servicios urbanos y la solución de problemas locales, sin embargo, es común que estos funcionarios se conviertan en *caciques urbanos*. Para los delegados, la reforma urbana -que se supone fue planeada originalmente por Gobernación- afectaría el sistema delegacional y por ende, su creciente poder político. Así, "también ellos presionaron al regente para que se opusiera al cambio; debido a su acceso a la población local, podían contribuir a que el regente tuviera más respaldo político".<sup>105</sup>

El tercer conjunto de intereses que se opuso a una liberalización política más amplia de la Ciudad de México fueron todos aquellos funcionarios encargados de la planeación de programas y proyectos, los técnicos y burócratas de carrera. Algunos temían que se violara "su autonomía y responsabilidad profesionales", mientras que otros temían por sus intereses privados. Como ya se mencionó, existía (y existe) una estrecha relación entre las actividades dentro de la iniciativa privada y el sector público; los vaivenes sexenales han provocado que muchos técnicos y planificadores vacilen entre trabajar para un sector u otro. Estos vaivenes han favorecido sin embargo a muchos burócratas y a infinidad de *hombres de negocios*; de hecho, varios de éstos trabajan para el gobierno con la intención de avanzar en su carrera política y empresarial. Una democratización integral en la ciudad, que incluya la depuración de su personal especializado, así

---

<sup>104</sup> Davis, Diane E., *op. cit.*, *ibid.*, p. 100-101.

<sup>105</sup> *Idem.*

como de los planes y programas que ésta requiere, tendría que acabar con esa complicidad de intereses, por lo tanto, la oposición de este sector es entendible.

Pero además de los motivos que estos sectores pudieran haber tenido para oponerse a la apertura política en el DF, el regente Ramón Aguirre debía tener los propios. El DF, como centro político y económico, por muchos años ha servido y es considerado como un excelente *trampolín político*, es decir, quien ocupa la jefatura del gobierno capitalino se considera de manera automática un precandidato a la Presidencia de la República.<sup>106</sup> En este sentido, el regente debió estar interesado en mantener una imagen de control sobre la ciudad, de supuesto apoyo popular y de respaldo político. Pero los sismos de 1985 -nuevamente- acabaron con esa imagen buscada por el regente, y por lo mismo, su oposición a la reforma urbana disminuyó.

Retomando a Diane Davis: "Mientras que el presidente deseaba socavar el sistema jurisdiccional y administrativo de la toma centralizada de decisiones -que había cobijado los intereses de camarillas poderosas y privilegiadas, quienes usaban su fuerza política más que su eficacia económica para determinar las políticas urbanas a seguir-, el regente en cambio deseaba proteger dicho sistema."<sup>107</sup>

Tal parece que tanto el regente como los demás opositores a la reforma, tuvieron que reconocer que ante la creciente insatisfacción social provocada en parte por los terremotos del 85 y en parte por la perpetua crisis económica, su postura de que no era necesaria ninguna reforma en la ciudad resultaba extrema y no facilitaba en nada la solución de estos problemas. En la dirigencia del PRI en tanto, había preocupación por el abstencionismo electoral en el DF (44.89% en 1985) y por la pérdida paulatina del apoyo de los sectores de clase media. En virtud de las protestas sociales (principalmente de los damnificados de los terremotos) y el aumento de las tensiones en la ciudad, muchos en el partido oficial debieron considerar que una reforma electoral en la ciudad ayudaría a recuperar la legitimidad perdida.<sup>108</sup> De acuerdo con el trabajo de Diane Davis, para varios miembros del PRI (de alto nivel) la propuesta de un cuerpo legislativo para la capital atendía a dos objetivos importantes: 1) hacer que las clases medias participaran directamente en el sistema político; y 2) brindar un marco en el que los grupos urbanos reconocieran que sus "conflictos y problemas se dan entre ellos mismos, y no entre ellos y el

---

<sup>106</sup> Sobre las intenciones presidenciales del regente puede consultarse: Aguirre Velázquez, Ramón, *et al.*, *Los retos y las perspectivas de la nación*, México, PRI, 1987, p. 96-139; y Presidencia de la República, *Las razones y las obras...*, *Las elecciones de 1988*, *op. cit.*, p.66-71.

<sup>107</sup> Davis, Diane E., *op. cit.*, p. 103-104.

<sup>108</sup> Punto N° 191, 30 de junio al 6 de julio de 1986, y Punto N° 192, 7 al 14 de julio de 1986.

gobierno".<sup>109</sup> Además, se consideraba que una reforma legislativa reduciría las presiones sobre el partido y contendría "el potencial necesario para ayudar a fortalecer al PRI vía organizaciones urbanas, de esta manera, había confianza de que se controlaría el cuerpo legislativo a como diera lugar".<sup>110</sup> A fin de cuentas, la propuesta de reforma del PRI y la del Presidente de la República tendrían que servir a sus propios intereses, y así se cumplía una promesa de campaña que en sí misma ya constituía una fuente de legitimidad para el sistema.

Una vez librados los obstáculos internos para la reforma, el gobierno iba a crear el marco para que las diferentes propuestas fueran expuestas y escuchadas, y así dar una imagen de "consulta popular". Fue en junio de 1986 cuando se aprovechó el marco de la reforma electoral federal para introducir el tema de la participación ciudadana en el DF dentro de la agenda de las audiencias públicas.

#### **4.7.- Las propuestas de los partidos políticos ante la reforma político-electoral en el Distrito Federal en 1986-87.**

No obstante que ya existían diversas propuestas e iniciativas de reforma política para el DF, tanto de partidos políticos como de académicos, organizaciones sociales, etcétera, el gobierno de Miguel de la Madrid decidió convocar a los sectores interesados a audiencias públicas de consulta para darle forma a lo que denominaron *Renovación Política Electoral*. Esta consulta incluyó seis fechas entre julio y agosto de 1986 para examinar las propuestas respecto a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.<sup>111</sup>

Para tener una idea de las posturas que asumieron los diversos partidos políticos en torno a la reforma urbana que estaba a debate, se han retomado las iniciativas o los simples pronunciamientos (si los hubo) que éstos han hecho desde las campañas electorales federales de 1982 y 1985. Asimismo, se describen los planteamientos que todos los partidos hicieron durante las audiencias públicas de 1986. Para completar esta exposición, en el inciso siguiente (4.8. La creación de la Asamblea de Representantes del DF) se retoma la participación de los partidos durante los últimos debates en la Cámara de Diputados, previos a la aprobación de la reforma legislativa que modificaría la estructura del gobierno capitalino.

---

<sup>109</sup> Davis, Diane E., *op. cit.*, p. 107.

<sup>110</sup> *Idem.*

## **Partido Acción Nacional (PAN).**

Durante la denominada Reunión de Análisis del programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica que se realizó en diciembre de 1984 en la Ciudad de México, el PAN coincidió con otras fuerzas políticas en una demanda política: establecer un congreso local y someter a proceso electoral a los 16 delegados políticos y al propio jefe del DDF. Unos días después, durante el debate en la Cámara de Diputados sobre la aprobación del presupuesto de egresos del DDF para 1985, Acción Nacional -al igual que el PSUM, PPS y PST- destacó la necesidad de constituir el congreso local para "discutir las leyes que corresponden a la entidad... (Pues) en la medida (en) que se recobren los derechos políticos de los ciudadanos capitalinos, habrá participación ciudadana en la solución de los problemas".<sup>112</sup>

Ya en el contexto de las campañas electorales de 1985, el PAN elaboró un documento que llamó *100 acciones de la nueva mayoría*. En su apartado sobre la democracia, el punto 44 de dicho documento establecía: "restituir plenos derechos políticos a la ciudadanía del Distrito Federal para que elija a sus autoridades y representantes".<sup>113</sup>

Al dar inicio las audiencias públicas el 3 de julio de 1986, María del Carmen Segura, a nombre del PAN, hizo un análisis de la situación política del país y un recuento de la posición de su partido respecto a la forma de gobierno en el DF, "conscientes de que en estos momentos de crisis política sin paralelo, que tiene tremendas repercusiones en el ámbito económico y social, hace ineludible que de estos trabajos surja una auténtica reforma que permita democratizar el Distrito Federal."<sup>114</sup>

Las propuestas concretas del PAN fueron estas:

"Proponemos que el Distrito Federal tenga un congreso distinto y ajeno al Congreso de la Unión, para que legisle en todo lo relativo a esta parte del territorio nacional... Proponemos que sea un gobernador electo por el pueblo quien nos gobierne; proponemos también que la división política actual, a base de delegaciones, sea convertida en municipios con sus correspondientes ayuntamientos. Está dado por descontado que los poderes federales jamás se trasladarán a otro

---

<sup>111</sup> *El Nacional*, 25 de junio de 1986.

<sup>112</sup> *Metrópoli*, suplemento de *El Día*, 30 de diciembre de 1984.

<sup>113</sup> *La Jornada*, 15 de junio de 1985.

<sup>114</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Audiencias públicas de consulta*, tomo 2, México, CFE, 1986, p. 13.

lugar distinto del de la Ciudad de México... Creemos que ha llegado el momento de que el Distrito Federal desaparezca y en su lugar se erija el Estado del Valle de México, como una más de las partes integrantes de la Federación, conservando la Ciudad de México, por su condición cultural, económica y política, la hospitalidad que merecen la Federación y los poderes que la integran, sin que con ello pueda crearse conflicto alguno jurisdiccional, dadas las áreas de competencia de Federación, estados y municipios previstas por la propia Constitución, adquiriendo así los habitantes del Estado del Valle de México, por primera vez desde que nuestro país nació a la vida independiente, el derecho democrático a gobernarse y regir sus propios destinos, al igual que sus hermanos del resto de la República."<sup>115</sup>

Este planteamiento del PAN iba acompañado de una iniciativa para reformar diversos artículos constitucionales. El artículo 43 se reformaría para añadirle como parte integrante de la Federación, el Estado del Valle de México, suprimiendo del mismo, como parte integrante de la Federación, el Distrito Federal. El artículo 44, se modificaría para quedar así: "El Estado del Valle de México se compodrá del territorio que actualmente tiene el Distrito Federal y los Poderes Federales residirán en la ciudad de México, capital del Estado del Valle de México".

Se proponía suprimir la fracción VI del artículo 73, y en cuanto al 74, se modificaría la fracción IV, suprimiendo de ella la facultad de la Cámara de Diputados de examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del DDF, y se suprimiría la fracción del mismo artículo que establece como facultad de los diputados otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Asimismo, en el artículo 79 se modificarían las fracciones II y V para quitarle la atribución a la Comisión Permanente de recibir la protesta de los magistrados del Distrito Federal y de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del mismo tribunal. Para el artículo 89 se propuso modificar la fracción II para suprimir de ella la facultad del presidente de nombrar y remover al gobernador y al procurador general de justicia del Distrito Federal, y se suprimiría la fracción XVI, que establece la facultad del Presidente de la República de nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. En cuanto al artículo 110, se reformaría para suprimir que puedan ser objeto de juicio político el gobernador y el procurador de justicia del Distrito Federal. Por último, proponía reformar el párrafo primero del artículo 111 para exentar al gobernador y al procurador de justicia del Distrito Federal de acciones penales.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 17-18.

<sup>116</sup> *Idem.*

## **Partido Revolucionario Institucional (PRI).**

Líneas atrás se mencionó que al interior del partido oficial había diferentes concepciones de lo que debería abarcar la liberalización política del DF, empero, se puede decir que existía un cierto consenso sobre la necesidad, al menos, de una reforma electoral local. Con diferentes argumentos, pero con la misma lógica (ceder lo menos posible a los partidos opositores), los priístas hacían sus propuestas de "democratización de la ciudad" y arribaban a una postura común: crear un congreso local con facultades limitadas y propiciar la participación política de la ciudadanía en la solución de los problemas de la entidad.

Pero esa posición común aún no se lograba durante las campañas electorales de 1985, pues las propuestas de los candidatos y las de los líderes del PRI eran divergentes. Por ejemplo, mientras en sus documentos básicos el partido planteaba una lista de 150 puntos titulada, *Por las reivindicaciones nacionales. Por un desarrollo político democrático*, y en el punto número 23 de esa lista proponía "consultar a la población de la Ciudad de México sobre las modalidades de su participación en el gobierno del Distrito Federal, así como en la planeación y ejecución de los programas de obras y servicios públicos",<sup>117</sup> durante la misma campaña electoral el candidato a diputado por el DF, Javier Pineda Serino, también del PRI, señaló la "inconveniencia de convocar a elecciones en el Distrito Federal para elegir gobernantes, pues consideramos que el gobierno del Distrito Federal es el Presidente de la República, quien delega sus funciones en una persona que es el regente".<sup>118</sup>

En la primera audiencia pública donde se debatió la forma de gobierno del DF (3 de julio de 1986), el senador Antonio Martínez Báez reconoció la difícil situación por la que atravesaba la ciudad y planteó lo siguiente:

"Tomando en cuenta el actual estado de los severos problemas políticos, económicos y sociales que afectan al Distrito Federal como resultado de tal evolución histórica y examinando con la debida atención las varias fórmulas que durante las últimas décadas se han señalado por diferentes y aun opuestos sectores de opinión para reformar la estructura y naturaleza del Distrito

---

<sup>117</sup> González Ayardi, Francisco; Laura Guillén; Jacqueline Peschard, y David Torres (comps.), "Documentos electorales 1985. Nueve partidos políticos ante la crisis", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N° 120, abril-junio de 1985, p. 266.

<sup>118</sup> *Metrópoli*, op. cit., 4 de junio de 1985.

Federal e introducir cambios en su organización política-administrativa, consideramos procedente que se haga un sereno, completo análisis de las cuestiones reales implicadas en tales problemas y sobre sus causas, para buscar aquellas soluciones naturales o lógicas que conduzcan al eficaz y pronto alivio de los problemas actuales... Por ello deben desecharse las propuestas formuladas que significan modificaciones o reformas espectaculares y radicales en la estructura constitucional del Distrito, como lo sería el simple traslado del asiento de los poderes federales a otro lugar y la consiguiente erección del estado del Valle de México ... Tales medidas no solucionarían los problemas que se confrontan en la actualidad y en cambio agregarían otros aún más graves, imposibles y difíciles de solucionar en lejano futuro."<sup>119</sup>

Sin una propuesta realmente clara sobre la forma que debería adoptar el gobierno del DF, Martínez Báez reconocía al menos la insatisfacción ciudadana que se sentía en esos años con las autoridades locales: "Existe... un sentimiento general en la población del Distrito Federal que se manifiesta de diferentes modos, con expresiones que llegan a ser confusas, contradictorias, vagas, pero el espíritu público puede concretarse en el legítimo deseo de que la población metropolitana tenga participación política en el manejo de los asuntos del gobierno de esta entidad, esto es, que haya un cierto positivo grado de democratización en la vida local del Distrito". Debido a las condiciones históricas del DF, según el senador priísta, "no se estima procedente la reinstalación de todo un gobierno municipal ... ni conforme a las experiencias del pasado, tal modo resultaría útil y sin provocarse conflictos insolubles". Concretamente el PRI proponía crear "un órgano colegiado para el Distrito Federal, cuyo nombre podría ser el de concejo, cabildo u otro semejante con evocación política fincada en la tradición desde la Colonia, habría de ser designado... de una manera democrática, por elección directa de los ciudadanos del DF... A dicho cuerpo colegiado deberían atribuirse aquellas facultades que tienen como base otros sistemas; tales como el derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión de las leyes referentes al Distrito Federal, y a la prestación de servicios públicos municipales sujetos a referéndum o a la iniciativa popular."<sup>120</sup>

Dicho concejo o cabildo, continuó el senador, "podría integrarse con dos o tres veces el número de las delegaciones del Distrito Federal, y sus miembros durarían en el cargo 3 años y se elegirían simultáneamente con la renovación de la Cámara de Diputados. Cabría también la posibilidad de establecer la renovación total o parcial de sus integrantes, así como la no reelección inmediata; ello para mantener un permanente contacto entre la ciudadanía o cuerpo

---

<sup>119</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política. Participación...*, op. cit., p. 4.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 5-6.



electoral y esos representantes que integren el concejo o cabildo del Distrito Federal". Finalmente, "podría considerarse la atribución al órgano democráticamente designado por el electorado del Distrito Federal... la aprobación directa o inmediata de las ordenanzas municipales, las de los reglamentos de policía y buen gobierno del Distrito..."<sup>121</sup>

Menos propositiva que Martínez Báez, la priísta Luz Lajous dedicó su intervención en las audiencias públicas para "advertir" acerca de los riesgos de conflictos que se gestarían en caso de constituir un estado, con sus tres poderes propios, en el ámbito territorial que actualmente tiene el carácter de Distrito Federal, sin el previo requisito de trasladar a otro espacio los de la Federación. Para Lajous, el "pretender la coexistencia en un sólo ámbito físico de poderes federales y locales... conduciría a la destrucción misma de los sustentos reales del pacto federal, toda vez que el Congreso de la Unión podría ver reducida su autoridad para hacer cumplir las leyes, la Suprema Corte se vería en ciertos casos impedida de hacer valer sus resoluciones y el Ejecutivo Federal llegaría a carecer de medios para brindar asistencia a los estados que lo requiriesen... (asimismo) reducir las dimensiones físicas del Distrito Federal, constriñéndolo a un simple espacio burócratico, tendría sin duda los mismos efectos... Los poderes de la Unión habrían perdido su capacidad real para asegurar la normalidad institucional en el país."<sup>122</sup>

Uno de los principales argumentos que el PRI esgrimía para oponerse a la modificación radical de la Ciudad de México, era la falta de recursos económicos para trasladar los poderes federales fuera de la entidad. Del mismo modo, se advertía que "cualquier decisión que se tome en el Distrito Federal, es una decisión que va a repercutir en toda la nación. Y en esa medida aun la consulta de una reforma radical política aquí, es de cuestionarse si corresponde nada más a los habitantes del Distrito Federal tomarla, o si debería someterse a los habitantes de toda la república".

Por último, Luz Lajous señaló que, "existen dos razones para buscar vías de mayor democracia, participación y representatividad (en el DF): una es la de la propia población, y la otra es la de los partidos políticos".<sup>123</sup>

En las subsecuentes presentaciones del PRI en las audiencias públicas, se empezó a notar una postura más coincidente en torno a la reforma del DF. La creación de un órgano representativo electo por todos los ciudadanos de la capital se perfilaba como la propuesta común

---

<sup>121</sup> *Idem.*

<sup>122</sup> *Ibid.*, p. 125-127.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 132.

entre los priístas. Mientras que Jaime Aguilar Alvarez y Miguel Covián Pérez hablaban de elegir una asamblea representativa o un órgano legislativo, respectivamente, el dirigente del PRI en el DF, Jesús Salazar Toledano, propuso llanamente crear un congreso local. Para estos priístas, el cuerpo legislativo debería tener "facultades importantes, concretas y previstas, que correspondan a la legislación: el control y la revisión de la cuenta pública y la aprobación de determinados nombramientos de funcionarios administrativos que hace el presidente de la república, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal".<sup>124</sup>

Concluidas las audiencias públicas y ante la espera de la iniciativa oficial, el diputado Santiago Oñate Laborde manifestó, a manera de epílogo, lo siguiente: "Las estructuras jurídicas que determinan el funcionamiento del Distrito Federal como un gobierno, no responden ya en la actualidad a las necesidades de una población superior a los 10 millones de habitantes y a la prestación efectiva -y podemos agregar que democrática- de un conjunto de servicios públicos que la población demanda. Estas condiciones generan la necesidad de una mayor participación de los ciudadanos en el manejo de la cosa pública."<sup>125</sup>

### **Partido Popular Socialista (PPS).**

En diciembre de 1980, el PPS presentó una iniciativa ante la Cámara de Diputados que proponía crear un órgano legislativo local competente para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, así como para ratificar los nombramientos que el presidente hiciese del gobernador, el procurador y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF.<sup>126</sup> Sobra decir que tal iniciativa fue archivada e ignorada por la mayoría priísta en la cámara.

Para la campaña electoral de 1985 el PPS elaboró una plataforma que denominó *Paz, independencia, pan y democracia nacional*. En el inciso 4 de esta plataforma se propone, "establecer en el Distrito Federal un congreso local y elegir a un gobernador permitiendo la participación plena de todos los ciudadanos; la democratización en la capital de la república es necesaria también para que se superen algunos de los problemas económicos y sociales que padece la ciudad."<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 165-199.

<sup>125</sup> *Punto*, 8 de septiembre de 1986.

<sup>126</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, LII Legislatura, año II, N° 3, 21 de abril de 1987, p. 6.

<sup>127</sup> González Ayerdi, Francisco, *et al. op. cit.*, p. 258.

De los problemas urbanos que más atención requerían del PPS está el de la vivienda, por ello desde 1978, 1983 y en 1985, planteó la necesidad de una ley inquilinaria o de una ley de vivienda popular, al igual que: 1) urbanización y dotación de servicios municipales en todas las zonas donde se requieran; 2) una ley inquilinaria que proteja al arrendatario de bajos ingresos; y 3) una legislación que combata el latifundismo urbano y el acaparamiento de la vivienda.<sup>128</sup>

La propuesta de reforma política para el DF que el PPS llevó a las audiencias públicas en 1986, se concretaba a la creación de un nuevo estado en los límites del actual Distrito Federal. Francisco Ortiz Mendoza, dirigente del partido, propuso la modificación de los artículos 43 y 44 constitucionales para que, "el 43 constitucional cree el estado de Anáhuac y el 44 constitucional señale que en el lugar donde radiquen los Poderes Federales se llamará México, Distrito Federal, y será la capital de la República, y en el municipio donde quede radicado el Distrito Federal no cambiará por ello la estructura jurídica, económica y administrativa... O sea, que los poderes municipales quedarían intactos; el municipio será el que se haga cargo de todos los servicios: luz, alumbrado, drenaje, y la sede de los poderes federales será un área que precisamente será motivo de discusión."<sup>129</sup>

En cuanto a la delimitación de esa área específica en donde se asentarían los poderes federales, Ortiz Mendoza sugirió que "aprovechando que el Palacio Nacional, sede del Poder Ejecutivo, el Palacio de la Cámara de Diputados y de Senadores, sede del Poder Legislativo, y el Palacio de Justicia, sede del Poder Judicial, están todos en una misma zona, esa zona será México, Distrito Federal, y que sea justamente el centro histórico de la Ciudad de México... Y ¿Qué sucederá entonces con el estado de Anáhuac? Que todos sus habitantes, sin ningunas modificaciones mayores a la Constitución, tendrían los mismos derechos de todos los ciudadanos en un estado libre y soberano como todos los demás de la República."<sup>130</sup>

En intervenciones posteriores, los representantes del PPS reiteraron y ampliaron su propuesta, la cual, según Santos Urbina Mendoza, es en respuesta a la "histórica exigencia popular de participación ciudadana". La creación del estado de Anáhuac debía ir acompañada -de acuerdo a Santos Urbina-, de la creación de sus respectivos poderes Ejecutivo y Legislativo locales, "electos directamente por los ciudadanos a través del voto universal, libre y secreto, además de su propio Poder Judicial, y convirtiendo a las 16 delegaciones políticas en

<sup>128</sup> *El Día*, 4 de diciembre de 1984.

<sup>129</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política. Participación...*, op. cit., p. 25.

<sup>130</sup> *Idem*.

municipios... La situación de excepción jurídica y política del Distrito Federal es precisamente la que ha contribuido de manera importante a crear la situación caótica para impedir la participación de sus habitantes en la planificación, administración y dirección de su ciudad."<sup>131</sup>

El 23 de septiembre de 1986 el PPS insistió, esta vez en la Cámara de Diputados, en "la creación de un estado denominado Anáhuac, en el territorio que ahora ocupa el Distrito Federal; dejándose la residencia a los poderes federales en un municipio del nuevo estado que conservaría la estructura política que hoy jurídicamente posee el Distrito Federal".<sup>132</sup> Esta última iniciativa del PPS fue rechazada en abril de 1987 al aprobarse la iniciativa presentada por el presidente Miguel de la Madrid.

### **Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).**

Si en los procesos electorales anteriores a 1985 el PARM había dado muestras de carecer de una propuesta definida sobre la Ciudad de México y su problemática, en ese año se terminó de comprobar. En su plataforma electoral para las elecciones federales este partido afirmaba que "la reforma urbana es una exigencia popular que debe ser atendida por el Estado. La reforma debe consistir en la creación de un sólo organismo público que resuelva el problema habitacional... El crecimiento urbano ha ido degradando el ambiente social y natural del hombre. El Estado debe salvaguardar este medio, planeando el nacimiento y crecimiento de las urbes, y resolviendo con proyección futura los problemas del desarrollo."<sup>133</sup>

Realmente en esos años el PARM dedicaba poca importancia a la cuestión de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Si bien es cierto que tenía propuestas de reforma urbana -bastante ambiguas la mayoría-, también es notoria la escasez de propuestas en el terreno político. Un ejemplo ilustrativo se encuentra en la declaración de uno de sus candidatos a diputado en la campaña electoral de 1985, el cual consideraba que "la elección de gobernantes en el Distrito Federal no es prioritaria... Eso y el congreso local es una cosa secundaria. Hay cosas más importantes que un congreso local. Sin demagogía hay que trabajar y hacer leyes que protejan a los más necesitados."<sup>134</sup>

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 122-124.

<sup>132</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, LIII Legislatura, *op. cit.*, p. 6.

<sup>133</sup> González Ayerdi, Francisco, *et al*, *op. cit.*, p. 230.

<sup>134</sup> *Metrópoli*, *op. cit.*, 4 de junio de 1985.

Fue hasta la cuarta audiencia pública, celebrada el 24 de julio de 1986, cuando el líder parmista Adolfo Kunz Bolaños hizo una síntesis de su propuesta de reforma política para el DF: "Primero: que en un proceso similar al que se realizó en los años de 1974 y 1975 para transformar los hasta entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo, en estados soberanos, miembros plenos de la Federación, se establezca en el territorio que hoy ocupa el Distrito Federal, el Estado del Valle de México. Segundo: que tanto el Congreso Constituyente como el congreso local que resultarían de aprobarse este proceso, se integren con participación de las minorías, mediante un sistema mixto de elección que incluya diputados electos tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional. Tercero: 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. Cuarto: que dicho proceso culmine con la elección de gobernador de dicha entidad, y en las elecciones federales de 1988 con la elección de senadores que en el seno de dicha cámara representen a la nueva entidad soberana."<sup>135</sup>

Para el PARM el proyecto de crear el Estado del Valle de México implicaba, más que otra cosa, una decisión política que trascendiera "los prejuicios, las costumbres y los temores para abrir las puertas a la más franca participación política".

### **Partido Demócrata Mexicano (PDM).**

Este es quizá el partido político nacional que menos pronunciamientos e iniciativas hiciera sobre la democratización del DF durante estos años; su surgimiento y desarrollo en la zona del bajo nacional es posiblemente una de las razones de esta postura. No obstante, durante la campaña electoral de 1985 y a raíz de los sismos de ese mismo año, sus propuestas fueron adquiriendo mayor coherencia. Uno de sus candidatos a diputado por la capital se pronunció en aquél año por "un gobierno democrático para el Distrito Federal con real pluripartidismo en los puestos de elección popular, con congreso local y hacer de la Ciudad de México el estado 32 de la Federación."<sup>136</sup>

<sup>135</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política. Participación...*, op. cit., p. 184.

<sup>136</sup> *Metrópoli*, op. cit., 4 de junio de 1985.

Durante las audiencias públicas de 1986 el PDM presentó una propuesta ya más elaborada, cuyos objetivos generales eran los siguientes:

"Para que exista participación ciudadana real en el Distrito Federal y en él mismo se instaure la democracia, por lo menos en sus aspectos formales, debe tenderse al cumplimiento de lo siguiente: a) que el área que ocupa actualmente el Distrito Federal, junto con algunos municipios del Estado de México, conurbados con la Ciudad de México, se constituya como el Estado del Valle de México, con su Constitución propia; b) que en dicho estado el Poder Ejecutivo sea ejercitado por un ayuntamiento encabezado por un gobernador o alcalde, electos por el voto directo de los ciudadanos; c) consecuentemente, que el nuevo estado tenga una legislatura local propia, electa también por sus ciudadanos en forma directa; d) que el poder judicial local de este nuevo estado sea designado únicamente mediante los órganos e instancias locales respectivas; e) la descentralización de las funciones ejecutivas de dicho gobernador y ayuntamientos, a través de las correspondientes delegaciones y subdelegaciones políticas, en que cabalmente participen concejos de ciudadanos; f) en la administración de las instituciones que permitan la participación orgánica y constante de la ciudadanía de la Ciudad de México en su gobierno."<sup>137</sup>

Para el PDM, la capital de la República debía trasladarse a otro lugar distinto al actual DF; este lugar "debe ser determinado mediante serios estudios económicos, sociales, políticos y urbanísticos, y estar sujetos al referéndum de toda la ciudadanía mexicana... Un gobierno propio del Distrito Federal, análogo al de los otros estados, no le quitaría a la federación ni un ápice de sus funciones... específicamente federales y sí atribuciones indebidamente municipales... Para la fijación de los límites del Estado del Valle de México deben, también, realizarse serios estudios desde el punto de vista político, económico, social y urbanístico en los municipios en que dichos (estudios) determinaran que debían pertenecer a dicho estado, recabar primero la aquiescencia de sus pobladores, para que ellos decidan, mediante referéndum, si su municipio seguiría en el Estado de México o en el nuevo estado... Las autoridades del nuevo estado, en sus tres poderes, deberán ser electas o designadas dentro del ámbito de una Constitución local propia y sin la misma no puede haber los constituyentes que la aprueben. Por ello, la primera Constitución de este estado deberá ser aprobada por el constituyente ordinario, previsto en el artículo 135 de nuestra Carta Magna."<sup>138</sup>

---

<sup>137</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política. Participación...*, op. cit., p. 168-169.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 169-171.

## Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT).

En su única participación electoral a nivel federal (1985), el PMT presentó una plataforma electoral que llamó *Queremos seguir siendo mexicanos*. En el apartado de *Derechos políticos* se proponía pugnar porque "el Distrito Federal sea un estado más en la Federación y sus habitantes cuenten con todos sus derechos". Además, se proponía una reforma urbana que permitiera que la casa sea de quien la habite y una ley inquilinaria que redujera las rentas o las congelara.<sup>139</sup>

Los candidatos del PMT no sólo eran partidarios de un gobierno de elección popular para la Ciudad de México, sino de "una amplia democratización que incluya, además de autoridades electas por el pueblo, una amplia participación de las bases populares en las decisiones públicas de cada delegación".<sup>140</sup>

Pasado el proceso electoral de julio de 1985, y ante la "emergencia" que vivía la metrópoli por los sismos de septiembre, el PMT y otras fuerzas políticas de izquierda (PSUM, PRT, Corriente Socialista y la UIC), consideraron que el Congreso de la Unión debería convocar "urgentemente" a un congreso constituyente del estado número 32 del país, que ocuparía el actual Distrito Federal, para que los capitalinos pudieran darse un gobierno propio y democratizaran así su vida política. En declaración conjunta, estas organizaciones señalaron que "con el congreso constituyente, formado por diputados electos directamente, podría hacerse efectiva la modificación a las normas de gobierno que aquí rigen... Se deben reimplantar los municipios por consulta con los habitantes para que no sean exactamente las demarcaciones que tienen las delegaciones; un amplio reconocimiento a las organizaciones de vecinos; establecer un consejo para que el gobierno no se mande solo y un poder judicial propio."<sup>141</sup>

Durante la segunda audiencia pública celebrada el 10 de julio de 1986, el representante del PMT, Rodolfo Torres Velázquez, expuso los graves problemas del DF y señaló que "las causas de la concentración en el Distrito Federal son varias, pero por su importancia destaca la descomposición de la estructura agraria derivada de la política gubernamental hacia ese sector. Pero creemos que es la centralización política de la vida nacional en el Distrito Federal, lo que

<sup>139</sup> González Ayerdi, Francisco, *et al. op. cit.*, p. 246-247.

<sup>140</sup> *Metrópoli, op. cit.*, 4 de junio de 1985.

<sup>141</sup> *Unomásuno*, 21 de diciembre de 1985.

atrae recursos y población. Es el detonante principal de ese crecimiento desmesurado de la Ciudad de México... Pero la concentración y la centralización que señalamos no sólo afecta el entorno físico y social de los habitantes del Distrito Federal y del país en su conjunto, sino que fundamentalmente afecta el sistema político de la nación... Por ello, hablar de la forma de gobierno en el Distrito Federal, es hablar de la forma de gobierno nacional."<sup>142</sup>

Complementaba su propuesta el PMT así: "Desde diversos foros hemos propuesto que el Distrito Federal debe convertirse en un estado más de la Federación, que no hay razón alguna para mantener a los habitantes de esta ciudad sin el disfrute pleno de sus derechos políticos. Hemos propuesto también que las actuales delegaciones deben convertirse en municipios, atendiendo a las condiciones específicas de una gran urbe, y que debe mantenerse un espacio geográfico como asiento de los poderes federales, que bien pudiera ser el centro histórico de la Ciudad de México. Nuestras propuestas... pasan por la descentralización política y en consecuencia creemos, con la creación de un estado libre y soberano en el espacio que hoy ocupa el Distrito Federal, reservando un pequeño espacio como asiento de los poderes federales."<sup>143</sup>

### **Partido Socialista de los Trabajadores (PST).**

Al igual que otros partidos de oposición, el PST ha hecho propuestas para una reforma urbana desde principios de los años 80; la parte medular de esas propuestas es la referente a la vivienda popular. Asimismo, el 17 de noviembre de 1983 este partido presentó una iniciativa que proponía que el gobierno del Distrito Federal se depositara en un solo individuo electo popularmente y en delegados municipales. Igualmente, proponía que el gobernador del DF designara a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que deberían ser aprobados por la Cámara de Diputados. El procurador general de justicia sería también designado libremente por el gobernador. Esta iniciativa fue rechazada sin mayores trámites.<sup>144</sup>

Para su campaña electoral de 1985 el PST presentó una plataforma electoral que en el ámbito del DF proponía luchar "por el establecimiento del derecho de los ciudadanos del Distrito Federal para elegir a sus gobernantes, transformando su territorio en una entidad federativa, libre

---

<sup>142</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política. Participación .... op. cit.*, p. 95.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 96-97.

<sup>144</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, LII Legislatura, *op. cit.*, p. 6.



y soberana, que cuente con un gobernador, congreso local y cabildos municipales en las actuales delegaciones políticas, electos por el voto directo del pueblo... Por una ley de reforma urbana que garantice el derecho constitucional a la vivienda... Por la creación de la Secretaría de la Reforma Urbana, que coordine el funcionamiento de todas las instituciones del Estado relacionadas con la vivienda y el desarrollo urbano... Por el desarrollo de un poderoso movimiento urbano y popular que unifique y permita la organización partidaria de las familias trabajadoras afectadas por el problema de la vivienda en todo el país."<sup>145</sup>

En voz de la diputada Beatriz Gallardo Macías, el PST consideró un avance el que se reconociera la carencia de derechos políticos de millones de habitantes del DF. Al participar en la tercera audiencia pública el 17 de julio de 1986, la diputada Gallardo Macías expuso que "las formas de organización vecinal han sido reformadas por la manipulación de autoridades administrativas, haciendo nugatoria la intención inicial de avanzar en la democratización con la participación ciudadana. Los sismos de septiembre (de 1985) no sólo sacudieron físicamente la ciudad, sino también la obsoleta estructura formal de organización ciudadana."<sup>146</sup>

El PST se sumó al coro de partidos que demandaban convertir al DF en una entidad federativa con plena autonomía e integrante del pacto federal. Su exposición en las audiencias de 1986 contenía los siguientes señalamientos y propuestas:

"Consideramos indispensable que el gobernador de este nuevo estado sea electo por voto popular, terminando así con el actual sistema que permite al titular del Poder Ejecutivo designar al jefe del Departamento del Distrito Federal... Asimismo, es necesaria la elección de una cámara de diputados local, integrada por legisladores electos por el sistema de representación proporcional, misma que realice dos periodos ordinarios de sesiones al año, y que discuta y apruebe la cuenta pública, la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y tenga facultades para elaborar las leyes orgánicas respectivas y los reglamentos correspondientes."

"Creemos necesario la existencia de un Poder Judicial autónomo de los otros dos poderes, y como indispensable complemento de lo anterior, proponemos la elección de concejos delegacionales encabezados por un delegado político por el sistema de mayoría relativa... Como una forma de impulsar la amplia participación de los ciudadanos de este nuevo estado, es

---

<sup>145</sup> González Ayerdi, Francisco, *et al.*, *op. cit.*, p. 324-339.

<sup>146</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política. Participación ...*, *op. cit.*, p. 162.

necesario que sea reglamentado el referéndum, de tal forma que las decisiones más importantes y trascendentes para la población estén sustentadas en un consenso democrático."<sup>147</sup>

### **Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).**

En 1982, durante su primera campaña electoral federal, el PRT lanzó la candidatura de Rosario Ibarra de Piedra a la Presidencia de la República. Durante una consulta periodística acerca de los problemas urbanos, Rosario Ibarra señaló que "el origen de los problemas urbanos se da con las migraciones del campo a las grandes ciudades, a las cuales las puebla un enorme ejército de desempleados cuya función es la de prestarse como reserva de mano de obra barata al capital... En las grandes ciudades impera la burocracia como forma de gobierno. Los servicios públicos conforman un sistema de explotación y control desde el Estado... Mientras prevalezcan las condiciones de explotación entre clases sociales no hay mucho que resolver en las grandes ciudades. Aunque, ciertamente, hay mucho por lo cual luchar (tierra, servicios, contaminación, etc)."<sup>148</sup>

Los problemas urbanos que más preocupaban al PRT tenían que ver con las carencias de los sectores populares, con los servicios públicos básicos. Para 1985, de acuerdo con esta preocupación, se elabora la plataforma electoral *Arriba los de abajo. Por una salida nacional, democrática y popular*, la cual proponía a los capitalinos luchar por "una reforma urbana radical; por una ley inquilinaria; por el congelamiento de las rentas de viviendas populares; dotación de servicios urbanos a las colonias populares; contra la contaminación ambiental."<sup>149</sup>

Además, en el PRT se consideraba que "los colonos democráticamente organizados deben contar con todo tipo de facilidades para que... sean impulsados programas generales de urbanización que sean decididos por los propios pobladores."<sup>150</sup>

En diciembre de 1985, el partido suscribió la declaración conjunta que hicieron diversas fuerzas de izquierda en relación a la "emergencia" que vivía la ciudad por los sismos de septiembre. Ya en 1986, el PRT participó en las audiencias públicas organizadas por la Secretaría de Gobernación con una extensa propuesta de reforma política, pero antes, hizo una objeción:

---

<sup>147</sup> *Ibid.*, p. 163.

<sup>148</sup> *Unomásuno*, 23 de febrero de 1982.

<sup>149</sup> *La Batalla. órgano bimestral del PRT*, N° 11, junio-julio de 1985.

<sup>150</sup> *Idem.*

"Se trata de una consulta que antes de haberse iniciado ya desechó todas aquellas alternativas que plantean opciones distintas a la de conservar a la Ciudad de México con el estatus de Distrito Federal... Consideramos que no puede hablarse de 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, marginándolos de un proceso político donde debieran ser los actores principales... Una consulta que se desarrolla con estas limitaciones no arrojará resultados democráticos, incluso en el terreno estrictamente electoral."<sup>151</sup>

La propuesta fundamental del PRT partía de la instrumentación de un referéndum mediante el cual los habitantes de la Ciudad de México decidirían si se mantiene o no el estatus de Distrito Federal. El artículo 58 de la *Ley Orgánica del DDF* daba el marco legal a esta propuesta, sin embargo, el referéndum nunca se reglamentó como ya se ha dicho. Aún así, el PRT sostenía que "con el resultado del referéndum, el Congreso de la Unión promovería las reformas jurídicas necesarias a efecto de convocar a elecciones para integrar una asamblea constituyente. La asamblea constituyente, como instancia soberana, además de definir la forma de gobierno y en consecuencia promulgar la Constitución Política y legislar en aquellas materias que considerara necesario, estaría transitoriamente a cargo del Poder Ejecutivo de la nueva entidad, hasta en cuanto tomaran posesión quienes resultaran electos en las elecciones ordinarias. La constituyente se integraría por 200 diputados, cada uno de los cuales representaría aproximadamente a 60 mil habitantes."<sup>152</sup>

A juicio del PRT, la restitución de los derechos políticos a los habitantes de la Ciudad de México pasaba necesariamente por la conversión del actual DF en una nueva entidad federativa, por lo que consideraba que "crear una nueva entidad federativa desde luego implica serios retos; es necesario abrir canales para la expresión de la voluntad política de la población; dejar en sus manos el diseño y ejecución de una política urbana acorde con sus intereses, para de este modo estar en condiciones de resolver los graves problemas ciudadanos... Consideramos que la participación de las masas urbanas no debe limitarse a la simple elección de gobernantes, es necesario introducir nuevas prácticas de ejercicio democrático que tiendan a fomentar su autonomía organizativa y política."<sup>153</sup>

El nombre de la nueva entidad federativa que proponía el PRT sería Estado del Valle de

---

<sup>151</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política. Participación ... op. cit.*, p. 34-35.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>153</sup> *Idem.*

México, y contaría al igual que otras entidades con una división de poderes: "El gobernador, los ayuntamientos, los diputados y las plazas vacantes de jueces y magistrados serían electos de manera universal, secreta y directa... La Constitución Política establecería la facultad ciudadana de revocar a los funcionarios y representantes electos por vía del referéndum. El congreso local se integraría mediante el principio de proporcionalidad simple, en función de los resultados electorales y en base a una lista de candidatos."<sup>154</sup>

"La división política por municipios estaría dada en función de dos criterios: la cohesión social desarrollada como barrio, colonia o unidad habitacional y, en segundo término, la densidad de población, de tal manera que no se divida artificialmente la comunidad... Un capítulo importante de la Constitución Política del Estado del Valle de México establecería con claridad... los derechos civiles y políticos de que gozarían los habitantes; adicionalmente a los consignados por la Constitución Federal... se garantizaría la libertad de afiliación sindical y política y se reconocerían formalmente las organizaciones sociales y políticas por el sólo hecho de existir."<sup>155</sup>

#### **Partido Socialista Unificado de México (PSUM).**

Desde su fundación (1981), el PSUM dedicó un espacio importante al asunto de la democratización del DF entre sus documentos y debates. En su *Programa de Acción* de 1982 existía una consideración sobre sus propósitos de lucha, entre los que incluía "restaurar al Distrito Federal todos sus derechos como entidad federativa libre y soberana. El jefe del ejecutivo local -designado actualmente por el Presidente de la República-, el legislativo local -que no existe como tal- y los delegados serán elegidos por voto universal, secreto y directo de los ciudadanos de la entidad capital. En el caso de los delegados éstos serán revocables si así decide la mayoría de los habitantes de la delegación; por ello, y para abrir cauces a una efectiva participación de los trabajadores, es imprescindible la reglamentación de los derechos de referéndum e iniciativa popular."<sup>156</sup>

Pero para el PSUM la solución de los problemas urbanos no se lograría solamente restituyendo los derechos políticos a los capitalinos, además era necesario "la planificación

---

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>156</sup> Partido Socialista Unificado de México, *Declaración de principios, programa de acción y estatutos*, México, Ediciones del CC del PSUM, 1982, p. 25.

urbana integral; reordenamiento de los asentamientos urbanos; derecho a la vivienda; dotación de servicios municipales a bajos precios; ley inquilinaria que regule las rentas; reorganización del transporte urbano; evitar la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo."<sup>157</sup>

Durante la campaña presidencial de Arnoldo Martínez Verdugo en 1982, éste se manifestó en torno a los problemas principales que padecía la Ciudad de México: 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).<sup>158</sup> Para el candidato presidencial del PSUM esta crisis no era reciente, lo que sucedía era que empezaba a presentar "proporciones realmente extraordinarias" debido a la crisis económica. Sus propuestas de campaña fueron: elaborar una ley que establezca la escala móvil de salarios y mantener la revisión anual conjuntamente con controles efectivos de precios; elección directa del gobierno del Distrito Federal; establecimiento de una cámara local de diputados; conversión de las delegaciones políticas en ayuntamientos con autoridades elegidas a través del voto; creación de una representación directa de todos los ciudadanos en lugar del Consejo Consultivo; y democratización de la vida sindical.<sup>159</sup>

En relación con los problemas netamente urbanos, el PSUM señalaba "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; una nueva ley inquilinaria; la estatización o municipalización del transporte y cambios en la política de uso y distribución del agua".<sup>160</sup> Fiel a estas propuestas de campaña, el grupo de diputados que accedieron a la Cámara de Diputados por esta organización, presentaron una iniciativa de ley inquilinaria en los primeros meses en el cargo, misma que fue rechazada por la fracción mayoritaria del PRI.<sup>161</sup>

Posteriormente, el 26 de marzo de 1983 el PSUM organizó un Encuentro Urbano-Popular para analizar la situación del DF y proponer soluciones al respecto. El partido consideraba de antemano que la situación social y económica, política y jurídica que vivía la capital, era resultado de la antidemocracia. De esta manera, "la lucha por una reforma urbana democrática que satisfaga o se desarrolle conforme a los intereses populares no puede desligarse de la necesidad de impulsar la lucha por la democracia en el Distrito Federal. Las posiciones del

---

<sup>157</sup> *Ibid.*, p. 43-44.

<sup>158</sup> *Unomásuno*, 7 y 8 de abril de 1982.

<sup>159</sup> *Idem.*

<sup>160</sup> *Idem.*

<sup>161</sup> *El Día*, 4 de diciembre de 1984.

PSUM para resolver la problemática jurídico-política del Distrito Federal habría que enmarcarlas en términos de una necesaria reforma democrática del Estado,... el objetivo estaría dado por la necesidad de cambiar no sólo la relación entre los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), sino también y principalmente la relación que existe entre el Estado y la sociedad".<sup>162</sup>

Las propuestas que surgieron de ese encuentro fueron las siguientes:

"a) Luchar por establecer un gobierno republicano, representativo, popular y democrático para la Ciudad de México. Es decir, convertirla en una entidad federativa con gobierno propio y con una estructura establecida en su propia Constitución";

"b) En la Constitución de la nueva entidad federativa se deben incluir o establecer formas democráticas de participación popular por colonia, barrio, pueblo, etc";

"c) En la Constitución Federal se deben necesariamente establecer los principios básicos de la entidad federativa Ciudad de México, especialmente en cuanto a su régimen interior"; y

"d) Para que el principio de revocabilidad de los gobernantes pudiera ser efectivo, sería necesario depositar la función de elegir al gobierno en una asamblea representativa del pueblo, además de que se establecería un sistema parlamentario y de partidos."<sup>163</sup>

Tomando en cuenta estas resoluciones, el PSUM pretendía enviar una iniciativa de ley que planteara "un nuevo artículo 116 constitucional de acuerdo con el cual la Cámara de Diputados de la Ciudad de México se elige mediante el sistema proporcional... Esta Cámara de Diputados elegiría al gobierno de la ciudad, integrado por un consejo cuyo presidente sería el gobernador. De esta forma, la cámara regiría las cuestiones fundamentales de la ciudad y se aseguraría que el gobierno no sólo dependiera de la cámara representativa, sino que también el propio gobierno fuera colectivo, como lo aconseja un criterio verdaderamente democrático."<sup>164</sup>

En su plataforma electoral de 1985, *Para salir de la crisis y entrar a la democracia*, el PSUM volvió a pronunciarse -esta vez más escuetamente- por reconocer los derechos plenos a los habitantes del Distrito Federal; para que no siguieran siendo "mexicanos de segunda porque carecen de las facultades para elegir a sus gobernantes".<sup>165</sup>

El 24 de julio de 1986, Arturo Whaley Martínez se encargó de presentar en la cuarta audiencia pública, la posición del partido acerca de la reforma política que se pretendía para el DF. En ésta se establece que "las razones históricas, políticas y sociales para restaurar la

---

<sup>162</sup> *Primer documento preparatorio de la Conferencia de programa en el Distrito Federal, México, PSUM-DF, 1984, p. 26-28.*

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 28-30.

<sup>164</sup> *Idem.*

soberanía del Distrito Federal y los derechos políticos de sus ciudadanos... son irrefutables. La creación de un congreso local en el Distrito Federal sería positiva si se le considera como un primer paso hacia la constitución de la totalidad de los poderes locales... 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, los 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."

"Como se ha demostrado en las últimas elecciones, en el Distrito Federal no hay fuerza política, incluyendo al partido oficial, que pueda proclamarse representante de la mayoría absoluta, por lo que es indispensable la integración proporcional del concejo del ayuntamiento y de las autoridades auxiliares con cabildo abierto..."

Finalmente, en el caso de los municipios propuestos para el Distrito Federal, éstos "deberían tener en exclusiva la facultad de decidir sobre el uso del suelo, y la de prestar algunos servicios tales como mercados, parques, jardines y limpia; deberán coordinarse con otros municipios y el Ejecutivo para, con una adecuada planeación, brindar los servicios de vialidad y transporte, alumbrado público, drenaje, agua potable, etc... No pensamos en el municipio como la panacea o la fórmula mágica para resolver de un plumazo los graves problemas de esta ciudad, muchos de los cuales son el resultado de la falta de planificación, del centralismo del régimen político y de intereses económicos y sociales que se han antepuesto a las necesidades de la población."<sup>166</sup>

### **Partido Socialdemócrata (PSD).**

En 1982 el PSD contendió por única vez en elecciones federales con un candidato presidencial propio, Manuel Moreno Sánchez. Las propuestas o pronunciamientos acerca de la situación que se vivía en el DF no fueron muchas de parte de esta organización o sus candidatos, no obstante, el 16 de marzo de 1982 Moreno Sánchez hizo algunos señalamientos sobre su visión de los problemas urbanos. Expresó que los principales problemas de las grandes ciudades del país

---

<sup>165</sup> Así es, órgano del PSUM, N° 137, 5 de abril de 1985; así como en *Excélsior*, 21 de marzo de 1985.

<sup>166</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política. Participación...*, op. cit., p. 191-192.

como el DF, Monterrey y Guadalajara son: "... la obsolencia de las instituciones vigentes y la centralización,... es necesario crear entidades urbanas superiores a las tradicionales y nuevas formas políticas tales como la creación en el Distrito Federal 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... La atención eficiente de los servicios sólo puede resolverse en la medida en que se avance en el suministro de éstos sobre las zonas urbanas".<sup>167</sup>

Al perder su registro condicionado en aquella elección, el Partido Socialdemócrata ya no participó en las elecciones de 1985 ni en las audiencias públicas de 1986, por lo que su postura sobre la reforma política del DF (si es que la hubo) no se conoció.

Una vez concluido el proceso de consulta pública organizado por la Secretaría de Gobernación, y aprovechando el cierto grado de interés que ésta suscitó en algunos medios,<sup>168</sup> cinco partidos opositores (PAN, PDM, PSUM, PRT y PMT) presentaron el 21 de octubre en la Cámara de Diputados una iniciativa de reforma constitucional cuyo propósito principal era "ampliar los cauces de participación democrática" de los habitantes de la capital del país. La formulación de esta iniciativa se dió -según los partidos firmantes- ante la "cerrazón" del PRI en torno a las propuestas de reforma política que se presentaron en las audiencias y en diferentes foros.<sup>169</sup> Esta iniciativa conjunta trataba de acelerar el proceso de liberalización, tanto federal como del DF, y presionar de algún modo al gobierno para que presentara de una vez su propuesta al respecto.

A grandes rasgos, la iniciativa de los cinco partidos planteaba la creación de un nuevo estado de la Federación que se denominaría Estado de Anáhuac, asentado en el territorio que actualmente ocupa el DF y con los límites de éste. El nuevo estado se conformaría por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se organizaría internamente bajo el régimen municipal... Se elegirían con el carácter de autoridades locales, un gobernador, diputados locales y ayuntamientos municipales. Para la organización jurídico política del nuevo estado se propuso la instalación de un congreso constituyente encargado de formular la Constitución Política correspondiente.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> *Unomásuno*, 16 de marzo de 1982.

<sup>168</sup> *Cfr. El Día*, 22 y 24 de julio y 25 de agosto de 1986; *La Jornada*, 25 de julio de 1985; y *Punto*, 30 de junio, 7 de julio, 25 de agosto y 8 de septiembre de 1986.

<sup>169</sup> *Unomásuno*, 20 de octubre de 1986.

<sup>170</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, LIII Legislatura, 21 de abril de 1987, *op. cit.*, p. 10-11.



#### 4.8.- La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

Es posible que los acontecimientos políticos de 1986 (especialmente la movilización estudiantil de la UNAM, el activismo de los grupos de damnificados y el conflicto poselectoral en Chihuahua), crearan un ambiente distinto en el interior de la élite gobernante, distinto en relación al año anterior (1985) cuando se prometió una amplia consulta para elaborar la reforma política del DF.

Las elecciones estatales de Chihuahua -donde el PAN se consideró víctima de un "fraude patriótico"- atrajeron la atención nacional e internacional debido a las constantes movilizaciones de protesta, de las cuales algunas terminaron violentamente. La delicada situación en relación con las protestas panistas, motivó que en el PRI hubiera sectores renuentes a acatar la reforma legislativa para el DF que se ventiló en las audiencias públicas, la que proponía la creación de una asamblea local con representantes electos directamente por el voto universal.

Ante la posibilidad de que el PAN, cuya votación nacional iba en ascenso, ganara una buena porción de las curules en 1988 tanto en la Cámara de Diputados como en la asamblea, provocó preocupación en el PRI -y con razón- por la reforma política propuesta.<sup>171</sup>

Ciertamente, las posibilidades de triunfo de Acción Nacional en varias colonias de la Ciudad de México parecían mayores respecto a 1985, sobre todo porque las organizaciones urbanas de clase media crecían y el descrédito de las autoridades a raíz de los sismos parecía irreversible.

Ante todo, el gobierno y los diversos grupos de interés que actuaban en el DF tenían que tomar en cuenta dos asuntos en caso de que se aprobara la reforma presidencial: 1) los problemas políticos del PRI en la capital; y 2) las considerables posibilidades de triunfo de la oposición. En el caso contrario, la preocupación debía girar en torno al costo político que le significaría al régimen conservar el poder en el DF sin una previa apertura democrática, por limitada que esta fuera. Cualquiera de las dos situaciones representaban un alto riesgo para el PRI y para la red de intereses que se ha tejido en torno al sistema político mexicano.

Con las audiencias públicas realizadas y el interés de la opinión pública puesto en el compromiso gubernamental de "renovación política", el ignorar la necesidad de una reforma en la estructura de gobierno del DF aumentaría el descrédito de las autoridades y podría incrementar la

<sup>171</sup> Davis, Diane E., *op. cit.*, p. 113-114.

tensión social en la Ciudad de México. La alternativa para el régimen ante esta situación era ofrecer una reforma que incluyera cambios *tibios*. La idea era crear un cuerpo legislativo pero con limitaciones, de tal modo que el gobierno cumpliera al menos superficialmente su compromiso de reforma electoral urbana, pero sin establecer una estructura democrática de participación política que le ocasionara problemas de control al PRI.<sup>172</sup>

Resultaba evidente que el presidente Miguel de la Madrid no podía retraerse de su proyecto de reforma política para el DF, porque además de los temores al avance electoral de la oposición y los problemas del PRI en la capital, seguían ahí los problemas ocasionados por los sismos de 1985; la sociedad con ganas de participar pero sin canales institucionales; y la ineludible crisis económica que hacía más lenta la reconstrucción de la ciudad. Ante esta situación, el 28 de diciembre de 1986 el presidente envía al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar los artículos constitucionales 73, 79, 89, 110, 111 y 127, y derogar la fracción IV del 74, con la finalidad de "ampliar la representación de los ciudadanos del Distrito Federal en el gobierno capitalino e impulsar su participación en la toma de decisiones relativas a la organización y administración de esta gran urbe".<sup>173</sup>

La iniciativa proponía la creación de un órgano de representación ciudadana, de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal que se integrara por 66 diputados, 40 electos por el principio de votación mayoritaria relativa y 26 por el principio de representación proporcional. El proyecto establecía también que los poderes federales se mantendrían en la Ciudad de México, que el Congreso de la Unión conservaría la facultad para legislar en todo lo relacionado con el DF, y reafirmaba el principio constitucional de que el gobierno de esa entidad corresponde al jefe del Ejecutivo Federal. Asimismo, se daba rango constitucional a la participación social de los habitantes de la ciudad para que se revisaran los procedimientos de selección, las funciones y atribuciones, así como los recursos que deben asignarse a la representación vecinal.<sup>174</sup>

En la iniciativa presidencial se indicaba que, "no obstante que quienes propusieron la creación de un estado en el territorio del Distrito Federal expresaron el interés de minorías ciudadanas, debe dejarse constancia de sus sugerencias, pues el gobierno de la capital del país

---

<sup>172</sup> Según el entonces periodista José Carreño Carlón, "un alto funcionario del gobierno hizo una reflexión sobre la voluntad política del régimen de avanzar en la reforma política no sólo a pesar de la crisis económica, sino precisamente para asegurar que su combate tome vías autoritarias, sino democráticas". El saldo de las audiencias públicas -continúa Carreño- ya estaba previsto con anterioridad y desembocaría en "la creación de un congreso local para el Distrito Federal con facultades importantes"; Carreño Carlón, José, "Congreso local al DF; el doble de plurinominales y Tribunal electoral. La reforma de MMH", en *Punto*, 30 de junio de 1986, p. 4.

<sup>173</sup> Presidencia de la República, *Las razones y las obras... Las elecciones de 1988, op. cit.*, p. 22.

<sup>174</sup> *Unomásuno*, 29 de diciembre de 1986.

será siempre cuestión presente en la historia constitucional... La existencia del Distrito Federal en el constitucionalismo mexicano y la determinación de su territorio no responden a imitación ni al azar, sino a claras razones históricas, políticas y económicas que lo explican y justifican."<sup>175</sup>

Para ilustrar esas "razones" que "justifican" la importancia del DF, se señalaron algunas cifras:

"En el área metropolitana de la Ciudad de México se asienta el 22% de la población total del país; se produce cerca del 42% del PIB nacional de carácter no agrícola; se absorbe 48.5% de los ingresos brutos totales de la industria de la transformación; 52.6% en la rama de servicios; 45.5% en la comercial y 60% en el sector transporte. Además concentra 68.3% del total del capital bancario exhibido; otorga 73.3% de los préstamos hipotecarios nacionales, y se realiza el 72% de las inversiones en valores y bonos... La Ciudad de México es el centro cultural universitario más importante del país, con más de 60 instituciones de educación superior; contiene los mejores servicios médicos y hospitalarios, y concentra las más grandes y funcionales instituciones de cultura, recreación y deporte. (Por lo tanto)... la naturaleza jurídica y política del Distrito Federal, así como sus características descritas, 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 constitucional... el enorme costo económico que todos reconocen, excluye que se proponga una nueva sede para la residencia de los poderes federales; las características de la Ciudad de México permiten concluir que un nuevo estado en el actual territorio del Distrito Federal no tendría viabilidad política, económica y social."<sup>176</sup>

Seguían los argumentos en contra de la propuesta de crear una nueva entidad, tal y como se planteó en las audiencias públicas y en la Cámara de Diputados por parte de la oposición:

"Desde el punto de vista político, la teoría y la historia prueban que no es conveniente la coexistencia, sobre un mismo territorio, de un poder federal y uno local. Desde el ángulo jurídico, en el sistema federal no hay una subordinación del gobierno de ninguna entidad al federal, o viceversa, por lo que no habría salvaguarda de los poderes federales si estos quedaran asentados en el territorio de un estado, con lo que se atentaría contra la unidad nacional y se propiciaría el rompimiento del pacto federal."

---

<sup>175</sup> *Idem.*

<sup>176</sup> *Idem.*

“La necesidad de que dichos poderes cuenten con un ámbito propio constituye la conclusión ineludible de la experiencia política que ha proporcionado la historia, e ignorarla no sería únicamente deleznable, sino aventurado.

“Por ello el presidente, en su calidad de garante del régimen constitucional, no considera congruente con sus responsabilidades aventurar una proposición que, además de no ser necesaria, podría implicar un riesgo real para el futuro del orden y armonía que debe privar dentro del Estado Federal, cuya preservación le compete como imperativo insoslayable.”<sup>177</sup>

En los considerandos de la iniciativa presidencial abundan las justificaciones en contra de la municipalización del DF, pues “en el orden administrativo, si se constituyera un estado en el territorio del Distrito Federal sería consecuencia obligada que tuviera como base el municipio libre, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, y se provocaría un conjunto de municipios necesariamente conurbados, carentes de recursos para la atención de sus problemas, sujetos al gobierno de ayuntamientos cuya acción individual siempre sería insuficiente y sin las estructuras administrativas para atender todas las obras de infraestructura y servicios públicos que requieren de una planeación y programación unitaria...”

“La posibilidad de reintroducir las organizaciones municipales en la Ciudad de México no parece oportuna ni adecuada, ya que el Distrito Federal, como una entidad *sui generis*, de un desarrollo singular, difícilmente resulta comparable con las primeras.”<sup>178</sup>

La propuesta oficial pretendía aclarar que los ciudadanos del DF disfrutaban de sus derechos políticos y no se encuentran privados de ellos, sino que su ejercicio y efectos están determinados por la propia naturaleza política y jurídica del DF. En cuanto a la creación de la Asamblea, se precisa que sus miembros serían electos cada tres años y deberían reunir los mismos requisitos que establece el artículo 55 constitucional para los diputados federales. Su designación sería calificada por un Colegio Electoral que se integraría por todos los presuntos asambleístas y “tendrán las facultades que se otorga a la misma, en relación con la consulta, promoción, gestión y supervisión de los problemas y servicios que afectan a sus distritos, lo que demandará su estrecho y constante contacto con los ciudadanos.”

En cuanto a la Asamblea, ésta tendría “facultades de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, en tanto que el Ejecutivo ha decidido proponer al constituyente permanente que el Congreso de la Unión conserve la facultad para legislar en todo

---

<sup>177</sup> *Idem.*

<sup>178</sup> *Idem.*

lo relativo al Distrito Federal, para que con la creación de la Asamblea no se vea mermado su ámbito de competencia ni disminuidas sus atribuciones de modo alguno."<sup>179</sup>

Con el fin de que la acción de la Asamblea fuera eficaz, también se le otorgaban facultades para "proponer la atención de problemas prioritarios en el presupuesto de egresos del Distrito Federal; para recibir y examinar los informes trimestrales sobre la ejecución y el cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y participar en la revisión de la Cuenta Pública que debe realizar la Cámara de Diputados".<sup>180</sup>

Complementaban la iniciativa presidencial otras propuestas referentes al Poder Judicial del Distrito Federal: se proponía reformar el artículo 116 constitucional para que los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del DF reunieran los mismos requisitos señalados para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y reformas para que los capitalinos gozaran de una administración de justicia encomendada a jueces y magistrados independientes.<sup>181</sup>

Finalmente, cabe señalar otras dos razones que el Ejecutivo Federal expuso para no dar paso a la creación de un nuevo estado, como lo demandaban "las minorías ciudadanas":

- "Desde un punto de vista social, las consecuencias serían trágicas en perjuicio de todos los habitantes del Distrito Federal; baste imaginar la posibilidad de atención a la seguridad ciudadana, con policías de cada uno de los municipios, cuyos jefes estarían bajo el mando de cada uno de los presidentes municipales."
- "La creación de un estado de esta naturaleza atentaría contra el equilibrio del Pacto Federal, pues sería un estado de dimensiones políticas, económicas y sociales desproporcionadas respecto de las características de los demás que integran la nación."<sup>182</sup>

Como era de esperarse, la iniciativa presidencial provocó diversas reacciones, la mayoría de éstas desfavorables. Cinco partidos de oposición, PAN, PDM, PSUM, PRT y PMT, hicieron un pronunciamiento conjunto en el cual rechazaban la propuesta oficial para crear una "asamblea que haga reglamentos". Los coordinadores de las fracciones partidistas en la Cámara de Diputados señalaron que "tal iniciativa no responde a la exigencia de más de 10 millones de mexicanos de contar con autoridades propias electas democráticamente".<sup>183</sup> Subrayaron que el mencionado órgano no tendría en la práctica ninguna facultad y mucho menos poderes para regular "la convivencia de esos mexicanos que no se resignan a seguir siendo considerados de

---

<sup>179</sup> *Idem.*

<sup>180</sup> *Idem.*

<sup>181</sup> *Idem.*

<sup>182</sup> *Idem.*

segunda categoría". En definitiva -consideraban estos partidos-, la iniciativa presidencial no tomó en cuenta las reiteradas propuestas hechas por partidos y particulares a lo largo de la llamada consulta popular para la integración del gobierno capitalino.

Aunque las reacciones que provocó la iniciativa fueron diversas, prevalecía la idea de que ésta era "insatisfactoria", de acuerdo a las expectativas que engendró la realización de las audiencias públicas. El descontento se manifestó, incluso, entre las filas del partido oficial; específicamente entre priistas que estaban por una apertura política más amplia. Hugo B. Margáin y Abraham Martínez Rivero, senadores del PRI por el DF, declararon que la iniciativa presidencial "era poco clara" porque se refería a los integrantes de la asamblea como diputados, pero no les concedía facultad para legislar. Margáin proponía que se creara "de una vez por todas un congreso local para el Distrito Federal".<sup>184</sup> Con todo, la iniciativa llegó al Congreso de la Unión y se propuso realizar un periodo extraordinario de sesiones para su aprobación en el mes de abril de 1987.

Efectivamente, a partir del 15 de abril de 1987 las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, revisaron junto con la iniciativa oficial otras cuatro de distintos partidos: 2 del PPS, 1 del PST y 1 conjunta del PAN, PDM, PSUM, PRT y PMT.<sup>185</sup> Todas las iniciativas coincidían en la búsqueda de ampliar los cauces de participación política y modificar las estructuras del gobierno capitalino. Pero mientras la oposición sostenía su propuesta de crear un nuevo estado y la elección de las autoridades de manera directa por los ciudadanos, la parte oficial sólo proponía la creación de una Asamblea de Representantes con facultades limitadas. Desde su revisión en comisiones, las iniciativas de la oposición fueron rechazadas por el PRI, a su vez, ésta se opuso tercamente a la iniciativa presidencial. Cabe hacer una síntesis de las posturas partidistas en la Cámara de Diputados:

*PRI*: "La iniciativa del Presidente de la República la entendemos como el resultado de la amplia consulta popular convocada por el Ejecutivo... El proyecto conforma un avance dialéctico en el largo proceso de perfeccionar nuestra democracia. La iniciativa contiene los siguientes elementos: 1) respetar la naturaleza y el estatus político del Distrito Federal; 2) las dimensiones físicas y el sistema de gobierno del Distrito Federal no pueden alterarse mientras los Poderes

---

<sup>183</sup> *El Día, Excélsior y La Jornada*, 29 de diciembre de 1986.

<sup>184</sup> Presidencia de la República, *Las razones y las obras... Las elecciones de 1988, op. cit.*, p. 26. La extensa propuesta de Hugo B. Margáin sobre la democratización del DF puede consultarse en López Moreno, Javier, *Elecciones de ayer y de mañana*, México, Costa-Amic Editores, 1987, p. 122.

<sup>185</sup> *Vid. Supra*, 4.7. Las propuestas de los partidos políticos ante la reforma político-electoral del Distrito Federal en 1986-87.

Federales no sean trasladados a otro espacio territorial; 3) una innovación a la estructura orgánica de las instituciones del Distrito Federal, creando la asamblea de elección popular directa y con integración pluripartidista; 4) se otorga mandato constitucional al proceso de descentralización y desconcentración de la administración pública del Distrito Federal; 5) amplía las vías de participación ciudadana a través de organizaciones vecinales y otras asociaciones de interés social; y 6) refuerza la autonomía del Poder Judicial del Distrito Federal. La iniciativa del presidente -que apoyamos- propone medios y vías para hacer más amplia y más real la participación democrática en el D.F. Quienes piensan que vale la pena ahora convertir al DF en un nuevo estado, quizá estén pensando legítimamente en un interés político, en un interés político electoral que no coincide por ahora con los intereses de la población del Distrito Federal."<sup>186</sup>

*PAN, PDM, PSUM, PRT y PMT:* El diputado Antonio Monsiváis Ramírez se encargó de presentar la postura de los cinco partidos que habían elaborado una iniciativa conjunta: "La iniciativa de reformas del Presidente de la República deja inalterada la estructura vertical y autoritaria del gobierno del Distrito Federal... Es un ejercicio de simulación, que tiene como objetivo refrendar las atribuciones del presidente para gobernar de manera personal y sin control real a la mayor concentración urbana del país que es el centro económico y cultural de la nación. Con la aprobación de tal iniciativa, el Ejecutivo continuará ejerciendo de manera vertical y sin freno alguno el gobierno del Distrito Federal, persistiendo así el presidencialismo que sólo ha propiciado la concentración del poder, la antidemocracia y el autoritarismo que caracterizan al sistema político mexicano".

"La propuesta presidencial, ahora aprobada por la mayoría priísta en comisiones, es en esencia, un equívoco legislativo. Se trata de hacer pasar este producto ambiguo e híbrido como un avance en la democratización del Distrito Federal. En realidad se pretende legitimar la existencia de 66 gestores con sueldo y que además tendrán fuero federal... La tradición histórica que menciona el Ejecutivo y el dictamen de las comisiones unidas, como uno de sus argumentos... está llena de incongruencias jurídicas y despojos a los derechos de los ciudadanos del Distrito Federal, así como por intereses militares y políticos."

"No existe ninguna justificación doctrinal o constitucional para que una República Federal, necesite de un distrito federal cuyos habitantes y territorios se rijan en forma diversa al de las entidades integrantes del pacto federal... La constitución del nuevo estado (Anáhuac) y los

---

<sup>186</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, LIII Legislatura, año II, N° 4, 22 de abril de 1987, p. 35-39 y 54.

convenios de coordinación, permitiría una flexibilidad adecuada a las condiciones específicas de la Ciudad de México que, al mismo tiempo, harían posible una planificación global y una prestación coordinada de servicios basados en una intervención de los ciudadanos en la elaboración de planes y programas que partirían de las verdaderas necesidades de los habitantes del Distrito Federal."<sup>187</sup>

PPS: "En cuanto a la iniciativa presidencial, lo que la caracteriza es su intrascendencia, su carácter medroso, pusilánime, su rezago histórico, la ausencia de sensibilidad política de sus verdaderos autores... los conservadores de dentro del poder público y su partido, quienes se escandalizan aun al escuchar la proposición de la creación de un congreso local con plenos poderes..."<sup>188</sup>

PST: "El hecho de que el gobierno del Distrito Federal y sus delegados no sean electos por el pueblo, ha dado como resultado la formación de élites políticas que se suceden en los puestos de gobierno delegacional o central del Departamento, restringiendo cada vez más los espacios de participación política a la ciudadanía... Los miembros del PST reclamamos para el pueblo trabajador del Distrito Federal la conquista de esta asamblea representativa, que aunque no es la expresión acorde, su demanda es ya en sí el reconocimiento pleno de un derecho."<sup>189</sup>

Tras varias horas de debate y a pesar de las diversas argumentaciones de la oposición en contra de la iniciativa presidencial, el 23 de abril de 1987 el PRI la aprobó con 213 votos a favor y 63 en contra.<sup>190</sup> Cinco días después se aprobó en el Senado de la República, y después de ser aprobada por las legislaturas de los estados, el 10 de agosto de 1987 se publica en el *Diario Oficial* el decreto que crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

El decreto que consta de 2 artículos y contiene las reformas a la *Constitución*, ratificó a grandes rasgos la iniciativa oficial presentada el 28 de diciembre de 1986 ante la Cámara de Diputados. Los aspectos esenciales de ese decreto, parte medular de la reforma urbana prometida por el Ejecutivo Federal son los siguientes:

---

<sup>187</sup> *Ibid.*, p. 44-45.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 39-42.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 45-47.

<sup>190</sup> En el dictamen preparado por las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal, los diputados del PRI señalaron: "Por razones de orden jurídico, administrativo, económico y social, son viables las tesis del Ejecutivo... La solución que propone no puede verse como un retraso para la democratización del gobierno del Distrito Federal, sino como el punto de partida para nuevas formas de gobierno y participación ciudadana... Por sus atribuciones y composición, la Asamblea tiende a que la democratización vaya más allá del voto... se trata de asegurar el tránsito de la democracia electoral a la democracia participativa... reafirma la voluntad de encontrar espacios para la participación de la comunidad en las decisiones de los órganos de gobierno"; *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 21 de abril de 1987, p. 11-13.



1.- Como órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una Asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley”;

2.- Los representantes de la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente...”;

3.- La ARDF calificará la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley”;

4.- Son facultades de la ARDF las siguientes:

“a) Dictar bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, que sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de: educación; salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos; mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; regularización de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicios de alojamiento; trabajo, trabajo no asalariado y previsión social; y acción cultural”;

“b) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la previsión de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”;

“c) Recibir y examinar los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el

realizado, partidas y programas, que votado por el pleno de la Asamblea remitirá a la Cámara de Diputados, para ser considerado durante la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal";

"d) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la Asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal";

"e) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base, y determinar el contenido de la convocatoria respectiva";

"f) Formular las peticiones que acuerde el pleno de la Asamblea a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros como resultado de su acción de gestoría ciudadana";

"g) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el pleno de la Asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión";

"h) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haga el Presidente de la República";

"i) Expedir, sin intevención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior";

"j) Iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal".

5) La Asamblea se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para su primer periodo de sesiones... y a partir del 16 de abril del siguiente año para celebrar su segundo periodo de sesiones ordinarias.

6) Los representantes a la Asamblea tendrán fuero constitucional y recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función.

7) El derecho de iniciativa popular respecto a las materias que son competencia de la Asamblea.

8) Los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Asamblea.<sup>191</sup>

Una vez creada la ARDF, se dejó para el siguiente periodo de sesiones del Congreso la aprobación de su respectiva Ley Orgánica. Esta ley debería puntualizar diferentes aspectos que quedaron pendientes en torno a la Asamblea. Para noviembre de 1987 el presidente Miguel de la Madrid envió la iniciativa de *Ley Orgánica de la ARDF* precedida de la siguiente argumentación:

---

<sup>191</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 1987.

"Al tomar posesión de la Presidencia de la República, adquirí el compromiso ante el pueblo de México, de convocar a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política, la función e integración del Senado, la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y la reforma judicial. Estas eran las principales acciones, a través de las cuales cumpliría el propósito de mantener viva y dinámica la democracia en México... En todos estos casos, las iniciativas de reforma a la Constitución han estado precedidas y fundamentadas en las opiniones que de manera libre y plural han expresado los distintos grupos y sectores de la ciudadanía nacional, en el seno de los foros de consulta popular."

"La necesidad de contar con un órgano de representación política de los ciudadanos en el Distrito Federal, con importantes funciones normativas, de supervisión de la actividad de la administración pública local, fue una demanda reiterada que legítimamente expresaron los ciudadanos, las agrupaciones y las instituciones que participaron en las audiencias del Foro de Consulta Popular."<sup>192</sup>

En la *Ley Orgánica* que se presentó ante el pleno de la Cámara de Diputados en noviembre de 1987, y que fue aprobada sin ningún contratiempo por el PRI, se establecen los lineamientos para que la Asamblea realice consultas públicas y extienda el derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de buen gobierno, así como el derecho de iniciativa popular. La ley quedó estructurada en seis capítulos, de los cuales el segundo y el quinto contenían las disposiciones de mayor trascendencia para los habitantes de la Ciudad de México:

*Capítulo II.-* Además de las facultades antes expuestas, la Asamblea podría realizar "funciones de consulta, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población de la entidad". En materia de supervisión de la administración pública, "la Asamblea podrá atender las peticiones y denuncias que formulen los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal, respecto del cumplimiento, por las unidades centrales, los órganos desconcentrados y las entidades paraestatales del Distrito Federal, de las obligaciones que les señalen las disposiciones jurídicas en materia administrativa, de obras y servicios".<sup>193</sup>

En cuanto a la participación ciudadana, la Asamblea podía convocar a consulta pública sobre las materias de su competencia, publicar los resultados de la consulta y dar a conocer las

---

<sup>192</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, año III, N° 25, 12 de noviembre de 1987, p. 88-89.

<sup>193</sup> "Iniciativa de *Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal* (artículos 4 y 8)", *ibid.*, p. 90-91.

acciones que, con base en ella, llevaría a cabo. Asimismo, podía establecer medios y mecanismos necesarios para mantener una constante comunicación con sus representados, además de orientar a los habitantes sobre sus derechos y sobre los requisitos y procedimientos para ejercer ante la Asamblea el derecho de iniciativa popular.<sup>194</sup>

En lo que se refiere a las obligaciones de los miembros de la ARDF, sobresalen las siguientes: representar los intereses de los ciudadanos; ser gestor y promotor de los intereses de sus electores; y realizar audiencias en su distrito o circunscripción cuando menos una vez al mes.<sup>195</sup>

*Capítulo V.-* Se establece el derecho de los representantes de los vecinos organizados y a los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos para elaborar o derogar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Este derecho de iniciativa popular sólo podía referirse a las materias que son competencia de la Asamblea, no más; y sólo podía ser atendida si era acompañada de un mínimo de 10 mil firmas de ciudadanos residentes en el DF, previamente "verificables en número e identidad"<sup>196</sup>

Se estableció en la *Ley Orgánica de la ARDF* además, que los representantes debían "procurar" mantener una comunicación permanente con sus electores. Las demandas que éstos les sometieran tendrían que ser llevadas ante el pleno de la Asamblea cuando "afecten el interés general".<sup>197</sup> Como resultado de esta labor de *gestor*, cada miembro de la Asamblea debería presentar un informe semestral que asentaría su desempeño en materia de consulta, promoción, gestoría y supervisión que hubiera desarrollado en favor de sus electores.

Por último, en lo que respecta a la elección de los representantes, requisitos de elegibilidad, del registro de candidatos y de la calificación del proceso electoral en general, se adicionó un Libro Noveno al *Código Federal Electoral*.<sup>198</sup> Esta adición al nuevo Código, que constaba de ocho capítulos, se elaboró así en lugar de una ley electoral local para la entidad. Este *minicódigo* seguía los mismos lineamientos del Código a nivel federal, pero simplemente adaptados a la elección de la ARDF.

Es posible darse cuenta a lo largo de este capítulo de que la continuación del proceso de liberalización política del régimen autoritario mexicano -instrumentado desde 1977 vía reformas

---

<sup>194</sup> *Ibid.*, artículo 10, p. 91-92.

<sup>195</sup> *Ibid.*, artículo 19, p. 92.

<sup>196</sup> *Ibid.*, artículos 50, 51 y 52, p. 95.

<sup>197</sup> *Ibid.*, artículo 56, p. 95-96.

<sup>198</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1988.

electorales-, en los años 80 fue bastante complicado y no lleno de obstáculos diversos. Puede decirse que le llevó todo el sexenio a Miguel de la Madrid Hurtado hacer efectiva su propuesta de "renovación política electoral", tanto a nivel federal como local. Sobre ésta última se centraron las mayores dificultades de la apertura emprendida por el gobierno; del anuncio de campaña en 1982 a la concreción de la *Ley Orgánica de la ARDF* en 1988, pasaron exactamente los seis años. A fin de cuentas, la medida liberalizadora del régimen resultó insuficiente y las críticas por la creación de la Asamblea fueron tantas -debido sobre todo a sus limitaciones- como si no hubiera habido cambio alguno. La inusitada reforma que finalmente se introdujo con la solitaria mayoría del PRI, presentó con claridad la imagen de un régimen político que no deseaba responder a las demandas de democratización, tanto de partidos políticos opositores como de ciertos sectores capitalinos que estaban adquiriendo mayor conciencia de la problemática de su ciudad. Si la intención era relegitimar y fortalecer al sistema político, con esta reforma urbana tan limitada tal parece que se consiguió lo contrario. Las expectativas creadas por todo el proceso de consulta se transformaron en frustración, y la reputación de "sensibilidad política", habilidad negociadora y de "apertura democrática" de la cual se ufana la élite gobernante, resultó seriamente dañada.

La lógica imperante en la burocracia política seguía siendo la misma que en el pasado: ofrecer pequeños espacios políticos a la oposición partidista -única oposición reconocida por el sistema- para canalizar el descontento social por vías institucionales, fácilmente manipulables por el aparato estatal. Se trataba, nuevamente, de dejar intactas las estructuras en las que se sustenta el poder autoritario del régimen (presidencialismo, partido del régimen, corporativismo, etc); al mismo tiempo, se trataba de recuperar la legitimidad que la crisis económica, la creciente movilización política, las presiones externas (de Estados Unidos y el FMI principalmente) y los terremotos de 1985 le restaron. Por su parte, a pesar de las diversas propuestas que presentaron en las audiencias públicas, los partidos políticos opositores seguían siendo incapaces de impulsar una reforma electoral más amplia, con un contenido realmente democrático, al menos en lo que se refiere a la disputa de los puestos de elección popular. Al final del proceso fue evidente que las intenciones gubernamentales no eran de impulsar un proceso de democratización política, sino de lograr una simple liberalización de las relaciones autoritarias régimen-sociedad.

Al carecer de una propuesta creíble y atractiva para la mayoría de la sociedad, sobre todo para esos sectores que deseaban participar social y políticamente en la Ciudad de México, los partidos de oposición seguían siendo una alternativa aislada. En determinado momento podían servir para manifestar el descontento socio-político en contra del PRI-gobierno, como receptores

del *voto de castigo*, pero todavía no representaban una alternativa política que permitiera disputarle seriamente el poder a la burocracia política perpetuada en él, y así propiciar una posible transición política en la ciudad. Asimismo, la situación política del DF había generado una mayor discusión y análisis en determinados círculos políticos, pero no trascendía a sectores más amplios de la población capitalina. Las organizaciones incorporadas al PRI y los medios de comunicación -controlados por el gobierno- se encargaron de tender una *cortina de humo* sobre el tema, mientras que las organizaciones populares independientes seguían abrumadas por sus problemas inmediatos y apenas empezaban a tomar mayor conciencia de las limitaciones a sus derechos políticos, y de las implicaciones de esto en la forma de gobierno que padecían.

La más mínima reflexión sobre los argumentos que formuló el gobierno de Miguel de la Madrid para limitar la reforma del estatus del DF, nos permitiría concluir que les resultó inconveniente -a la burocracia política entronizada en el gobierno- cambiar la estructura de gobierno en la capital del país, no sólo por temor a la libre competencia política con otras fuerzas, sino por la *indescifrable* red de intereses creados que ha facilitado el enriquecimiento ilegal de no pocos miembros de esa burocracia. Esos intereses que se oponen a la democratización de la ciudad, se opusieron antes y lo seguirán haciendo mientras no exista una fuerza político-social que obligue al gobierno a cumplir mínimamente las leyes -que él mismo propone y aprueba pero que pocas veces cumple- en todo lo referente a la administración pública (planeación, adquisiciones, fiscal, etc). La inmensa corrupción que encierra esa red de intereses (contratos, permisos, licencias, etc), es uno de los principales obstáculos que limitan las posibilidades de un verdadero cambio democrático en la forma de gobierno del DF. En suma, el gran poder económico y político de ciertos grupos (de los integrados a la burocracia política principalmente) por un lado, así como la dinámica centralista de la política y la economía nacional, por el otro, representan dos de las limitaciones más importantes a la democratización de la Ciudad de México.

En cuanto a la ARDF en sí, resulta claro que fue una salida coyuntural ideada por el gobierno federal, que serviría como válvula de escape para aligerar las tensiones políticas de esos años. Fue una solución intermedia que buscaba congraciarse -al menos aparentarlo- con diferentes sectores: 1) los grupos de interés que se oponían a cualquier reforma que atentara contra sus bienes económicos y políticos; 2) el pequeño sector de la élite gobernante (*los reformadores*) que apoyaban una liberalización política controlada y limitada desde arriba, pero que les retribuiera la legitimidad perdida entre los sectores más golpeados por la crisis

económica; 3) los partidos políticos de oposición que cada vez insistían más en la necesidad de una reforma urbana (que les representaría mayor número de puestos políticos, y por tanto, de ingresos); y 4) los sectores más activos de la ciudad, los pertenecientes a las organizaciones independientes que con mayor frecuencia se estaban movilizandando en demanda de servicios públicos principalmente; y 5) los sectores de clase media, que por su cada vez más deteriorada situación económica mostraban un alejamiento sensible de las esferas de control político del PRI.

Al final sobresalieron dos apreciaciones generales sobre la ARDF: a) la que la vio como producto de una reforma electoral que "nadie quería" y que resultó inadecuada para la capital del país; y b) la que la veía como un órgano plural, sin capacidad de decisión, pero que mostraba avances en el proceso de democratización del DF. Sin embargo, lo cierto es que para el gobierno era indispensable mantener la estabilidad política en el país y el control del DF, por lo que difícilmente podía aceptarse una reforma política profunda en la estructura de la entidad. La libre confrontación política en la capital estaba adquiriendo una intensidad inusitada y el temor a perder su control no podía ser poco.

Con la ARDF se creaba un interlocutor de la política urbana oficial y constituía un ensayo de liberalización política de proporciones bastante limitadas. Las razones (políticas, sociales, culturales, históricas, constitucionales, etc) de por qué no era posible establecer un gobierno propio para el DF, con un congreso local auténtico, realmente no fueron sensatas. Se rechazaron por completo las argumentaciones ofrecidas por diversos especialistas (intelectuales, artistas y académicos), así como de los partidos políticos, y al final el remedo de Cámara de Diputados se aprobó. La instauración de la ARDF venía a ser la creación de un órgano sin capacidad legislativa, cuyas facultades se restringían a dictar bandos y ordenanzas, al igual que reglamentos de policía y buen gobierno. Se precisó que la facultad para legislar en lo que concierne al DF se mantendría en el Congreso de la Unión, así como la revisión de la Cuenta Pública y la aprobación del presupuesto de egresos e ingresos del DDF. El riesgo de este papel tan limitado de la ARDF era que se convirtiera en algo así como un Consejo Consultivo Ampliado, con un carácter meramente propositivo, consultivo y burócratico. La efectividad política de la Asamblea estaría concretamente dada, a fin de cuentas, por su capacidad para concertar con los diferentes grupos de la ciudad.

Uno de los argumentos más reiterados por el gobierno era en el sentido de que la propuesta de crear un nuevo estado en el DF provenía del "interés de minorías", éste resultaba absurdo si se toma en cuenta que según cifras oficiales, en 1985 el PRI obtuvo en la capital sólo

el 47.1% de la votación para diputados, mientras que los partidos "minoritarios" en conjunto obtuvieron el 52.9%. Aún así, el hecho de que la oposición partidista fuera electoralmente minoritaria (no de manera conjunta), en la Ciudad de México no significaba que la principal propuesta que se hizo en los diferentes foros -el derecho de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes- también lo fuera. En todo caso habría que preguntarse por qué no se convocó a un referéndum para que todo el que quisiera opinara al respecto, después de todo, el derecho al referéndum seguía vigente en la *Ley Orgánica del DDF* en esos momentos. Esa podría haber sido la medida más democrática para conocer la opinión de la ciudadanía. En cambio, con las reformas a la *Constitución* aprobadas por el PRI, en el artículo 73 ya no apareció ni el referéndum ni la iniciativa popular. Resulta significativo que mientras los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana permanecían intactos en la *Ley Orgánica del DDF*, aquellas instancias de participación más efectivas (el referéndum y la iniciativa popular) desaparecieron sin que casi nadie reparara en ello. A pesar de que nunca se pudieron reglamentar estas normas, su anulación del texto constitucional significó un grave retroceso en el proceso de liberalización política del Distrito Federal. Tanto así que 10 años después de esta reforma los partidos políticos volvieron a proponer su reinsertión en el texto constitucional y en demás preceptos legales de la entidad.



## CAPITULO 5.- LA REFORMA POLITICO-ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL EN 1993-1994.

### 5.1. Crisis autoritaria y liberalización política en México.

Si fuera necesario definir al sexenio de Miguel de la Madrid de acuerdo a su principal característica, sin duda que ésta sería la de crisis económica. Como se vió en el capítulo anterior, desde el inicio de su gestión en 1982, hasta el último día de su Presidencia en 1988, De la Madrid tuvo que enfrentar situaciones por demás adversas: desde la fuga de capitales en 1981-82, hasta la fuga de gas doméstico y su consecuente tragedia en San Juan Ixhuatepec en 1984, pasando por los sismos de 1985 en la Ciudad de México y los conflictos poselectorales de 1986 y 1988. El propio Miguel de la Madrid definió la situación caótica en su sexto y último informe de gobierno así:

"Al inicio de mi administración las condiciones económicas imperantes eran particularmente desfavorables. La inflación crecía, el desempleo aumentaba y la actividad se había estancado. La economía estaba al borde del colapso. Había desconfianza generalizada en el sistema financiero del país. Habíamos perdido el control de los mercados cambiarios... La incertidumbre, el desánimo, la especulación y el miedo nos habían paralizado. En estas circunstancias, era imposible avanzar en la superación de los graves problemas que nos afligían... Lo urgente era restablecer la calma y el orden."<sup>1</sup>

Pero los periodos de calma y orden fueron muy breves durante su sexenio, y la inflación fue el principal indicador de que pese a su "estrategia de reordenación económica y de cambio estructural", la recuperación de la economía nacional estaba bastante lejana. Desde mediados de 1985 la inflación ya había empezado a repuntar y se recrudeció después como consecuencia de los efectos secundarios de los terremotos de septiembre de ese mismo año. Por si fuera poco, los precios de exportación del petróleo se derrumbaron.<sup>2</sup> En ese momento se demostró lo que muchos analistas económicos pronosticaron años atrás, en el sentido de que "para México es imposible, en virtud de condiciones externas e internas, combinar crecimiento económico con el pago del servicio de la deuda, al menos en los términos fijados a la fecha".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *Sexto informe de gobierno. 1988*, México, Presidencia de la República, 1988, p. 23.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>3</sup> Cordera, Rolando, "El escenario económico de la sucesión presidencial en 1988", en Nuncio, Abraham (coord.), *La sucesión presidencial en 1988*, México, Grijalbo, 1987, p. 116.

En palabras del propio gobierno, el impacto externo en 1986 fue de una magnitud muy considerable; "no fue posible evitar que la inflación alcanzara 105% y el producto decreciera 4%. Como proporción del producto, su impacto fue superior al pago por reparaciones de guerra que sumió a varios países europeos en las peores hiperinflaciones de la historia en el periodo de entreguerras".<sup>4</sup>

El *choque* de 1986 no quedó ahí, para el segundo semestre de ese año se realizaron severos ajustes en las variables financieras, además de que no se contaba con crédito externo. De acuerdo con el Banco de México, su reserva bruta, ya mermada durante 1983, disminuyó cerca del 32% en los primeros 7 meses de 1986, y en julio alcanzó un nivel ligeramente inferior a los 4 millones de dólares (3,927).<sup>5</sup> Para 1987 fue preciso dejar que las tasas de interés se elevaran como consecuencia de la demanda de los recursos requeridos, y se hizo necesario acelerar el "deslizamiento" del tipo de cambio: la inflación se volvió hiperinflación. Ante esta situación, surgió el proyecto de controlar gradualmente a la inflación por medio de un plan de choque denominado *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE).

Aun cuando a mediados de 1987 la economía nacional parecía haber superado lo peor de 1986, y cierta estabilidad se dejaba sentir gracias al incremento del precio del petróleo, el nivel de empleo se contrajo y el salario real sufrió un severo revés. Esto revelaba que las cifras oficiales eran ficticias o por lo menos no se habían traducido en una mejoría en los niveles de vida de la mayoría de la población. Según el presidente Miguel de la Madrid, en la segunda mitad de 1987 el PIB había crecido alrededor del 3.4%; se alcanzaba el superávit de las finanzas públicas "más alto de nuestra historia"; y la situación financiera de la mayoría de las empresas mejoraba sustancialmente.<sup>6</sup> Sin embargo, para fines de ese año (1987) las buenas expectativas se revirtieron: la inflación volvió a dispararse; se derrumbaron las cotizaciones en los mercados bursátiles (el crack del 87); y se desató una tremenda especulación cambiaria.<sup>7</sup> Fue exactamente

---

<sup>4</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *op. cit.*, p. 24-27.

<sup>5</sup> Banco de México, *Informe anual 1987*, México, 1988, p. 17-18.

<sup>6</sup> Madrid Hurtado, M., *op. cit.*, p. 24-27.

<sup>7</sup> La inflación en 1987 llegó a 159%, fuera de todo record, y la devaluación del peso en noviembre y diciembre del mismo año llevó a éste a un precio de 4 mil pesos por dólar; *Excélsior*, 19 y 20 de noviembre de 1987.

cuando surgió la estrategia gubernamental consistente en controlar los precios y salarios "concertando" con los sectores productivos: obreros, campesinos y empresarios. El PSE se firmó el 15 de diciembre de 1987 "como una respuesta de los diversos sectores de la sociedad a la persistencia del fenómeno inflacionario".<sup>8</sup>

Para 1988, además del PSE se previó la necesidad de acelerar el proceso de desincorporación de empresas del sector público, "no estratégicas o prioritarias", y se profundizaron las medidas de liberación del comercio exterior. Según el Banco de México, el propósito de la economía de ese año era "reducir con rapidez la inflación sin frenar, en lo posible, el ritmo de la actividad productiva". Acorde con este propósito, los precios se incrementaron mínimamente, aumentó la producción modestamente generada por las exportaciones no petroleras, aumentó la inversión privada (más que en los últimos años), y la evolución de los indicadores del empleo resultaron favorables.<sup>9</sup> Para el gobierno que estaba a punto de concluir, lo peor de la crisis ya había pasado, y sus cuentas resultaban totalmente alegres en comparación con la realidad que enfrentaban millones de mexicanos.

Mientras que el presidente Miguel de la Madrid aseguraba que el desempleo era similar al de 1982 y que la meta de alcanzar una inflación mensual del 2% con el PSE se había obtenido, para muchos especialistas era evidente que se vivía en un clima de especulación sin precedentes: con inflación, dolarización, incremento de la deuda interna y externa, fuga de capitales y nulo crecimiento de la economía.<sup>10</sup> Aun cuando la aplicación del PSE detuvo algunos precios durante gran parte del año electoral (1988), para el mes de octubre (de ese mismo año) la inflación oficialmente reconocida llegó al 46%, mientras que los salarios sólo se incrementaron en un 3%. Esto propició que los sectores populares y las clases medias cada día compraran menos y restringieran su consumo. Esta reducción del consumo generó, lógicamente, una reducción de la demanda y por consiguiente la contención de los precios.<sup>11</sup> Esta fórmula económica propició el

---

<sup>8</sup> Banco de México, *Informe anual 1988*, México, 1989, p. 17.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 23-28.

<sup>10</sup> Cfr. Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 29 ed., 1994, p. 91.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 100.

entusiasmo gubernamental al considerar controlada la inflación, y con ello, controlado el descontento electoral. Sin embargo el ánimo de estos sectores que, en general, a lo largo del sexenio no sólo habían perdido sus niveles de vida, sino también sus expectativas, estaba exacerbado.

En suma el verdadero propósito del PSE fue congelar artificialmente las variables económicas, cargando la mayor parte del ajuste a los salarios; por supuesto, por razones estrictamente electorales se trató de dar la impresión del éxito gubernamental al controlar la hiperinflación, "el enemigo principal a vencer".<sup>12</sup> Si bien es cierto que casi no hay estudios sobre la posible relación entre el desempeño económico del gobierno y el comportamiento de los electores en México, es un hecho que prácticamente en todos los años del famoso *destape* y de la elección presidencial -al menos de 1945 a 1988- se han registrado índices positivos, muy altos en algunos casos, de la actividad económica. En otros casos, según el economista Rolando Cordera, se han observado índices espectaculares de formación de capital y, asimismo, "son constatables las presiones externas que pueden medirse tanto en la cuenta corriente de la balanza de pagos como en el endeudamiento externo".<sup>13</sup> El binomio crisis económica-sucesión presidencial ha sido casi una constante desde la formación del régimen posrevolucionario mexicano, no obstante, la sucesión de 1988 ha sido, con mucho, la más difícil de los últimos tiempos.

Frente a este panorama tan desolador -por más que las cifras oficiales pretendieran negar la realidad-, los efectos electorales no podrían ser muy gratos para la élite gobernante en el cercano proceso electoral de julio de 1988. Ante la pérdida del poder adquisitivo del salario y la explosión del desempleo, sería lógico preveer que las masas trabajadoras, a pesar de la sujeción sindical priísta, regatearan su apoyo al partido del régimen votando por la oposición o absteniéndose de votar simplemente.

---

<sup>12</sup> Cfr. Barrera Rivera, José Luis, "El papel del Pacto de Solidaridad Económica en el proceso electoral de 1988", en González Graf, Jaime, (coord.), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*. México, Editorial Diana/IMEP, 1989, p. 73-80.

<sup>13</sup> Cordera, Rolando, *op. cit.*, p. 111-112.

En medio de estos factores socioeconómicos adversos para buena parte de los mexicanos surge la Corriente Democrática en el interior del PRI.<sup>14</sup> Pero además de esos factores, en esta década se fue creando lo que algunos analistas llamaron *tormenta democratizadora*<sup>15</sup> que no era sino la conjunción de diversos movimientos sociales que sorpresivamente fueron creando un ambiente de movilización política democratizante. Todos esos movimientos, y otros que se irían sumando con los meses, fueron la esencia de lo que se conoció como *neocardenismo* y que se concretó políticamente como Frente Democrático Nacional (FDN). La ruptura de la Corriente Democrática con el PRI -con Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez a la cabeza-, fue determinante en la conformación de ese movimiento político-electoral cuyo eje principal era su oposición a la política económica y social del gobierno. El foco de atención de los actores políticos en 1988 fue en general, "la manifestación más visible del nuevo modelo de acumulación, el autoritarismo que se hacía presente en esos momentos de crisis con programas de austeridad, despidos masivos, encarecimiento de servicios, aumento de precios, etcétera."<sup>16</sup>

En esa coyuntura electoral, casi todas las organizaciones políticas concentraron sus esfuerzos en aras de la democracia político-electoral, por lo tanto, una vez que Cuauhtémoc Cárdenas se registró como candidato a la Presidencia por el PARM, infinidad de organizaciones se fueron adhiriendo paulatinamente. Aquellos partidos políticos que siempre estuvieron del lado oficial (PPS, PSTPFCRN y el mismo PARM) sorpresivamente fueron los primeros en sumarse a la candidatura del ex priísta. Para enero de 1988, al formalizarse la constitución del FDN, se van sumando el Partido Socialdemócrata, el Partido Verde Mexicano, el Partido Liberal, Unidad Democrática, Fuerzas Progresistas, el Consejo Nacional Obrero y Campesino de México, el

---

<sup>14</sup> Sobre el origen y desarrollo de la Corriente Democrática existen diversos trabajos; entre ellos: Cárdenas Cuauhtémoc, *et al., Corriente Democrática, alternativa frente a la crisis*, México, Costa-Amic Editores, 1987; Garrido, Luis Javier, *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993; Xelhuanzi López María, "De legitimidad y de alianzas: de la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional (julio de 1987 a julio de 1988)", en *Estudios Políticos* N° 3, Nueva época, julio-septiembre de 1988; además pueden verse diversos artículos y documentos en *Estudios Políticos* N° 2, Nueva época, abril-junio de 1988.

<sup>15</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, *La reforma política... op. cit.*, p. 371.

<sup>16</sup> *Idem*.

Consejo Estudiantil Universitario, el Movimiento al Socialismo, la Unidad Democrática, y de última hora el Partido Mexicano Socialista.<sup>17</sup>

Conforme se acercaba el día de la elección (6 de julio) la efervescencia política crecía al igual que la preocupación en el PRI. Por primera vez, la unidad de tantas organizaciones tan disímolas creaba un ambiente preelectoral de gran expectación. El resultado de esas elecciones (con el triunfo dudoso de Carlos Salinas de Gortari) respondió en muchos sentidos a esa expectación (cuadro 13, p. 221; cuadro 14, p. 222; y cuadro 15, p. 225). Existe un acuerdo entre varios especialistas políticos al considerar a este proceso como el más reñido e importante del México contemporáneo.<sup>18</sup>

Pero este proceso no sólo fue el más reñido en la historia moderna de México, fue también una clara señal de que el sistema político mexicano estaba inmerso en una severa crisis. Los síntomas más visibles de esta crisis se hicieron evidentes a partir de la ruptura de la Corriente Democrática con el PRI y del *destape* del candidato oficial a la Presidencia, pero se siguieron manifestando a lo largo de las campañas electorales. Con un partido fragmentado y un país padeciendo el sexenio de la austeridad económica, Carlos Salinas de Gortari realizó una campaña que siguió el cauce tradicional, con gastos excesivos y demagogia desbordante.<sup>19</sup> El *acarreo*, la propaganda descalificadora contra Cárdenas, las irregularidades en el padrón electoral y el sinnúmero de incidentes que culminaron en el fraude electoral (caída del sistema), fueron sólo una muestra fehaciente de la antidemocracia y del nerviosismo que imperaba en el interior del grupo gobernante.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Cfr. Cárdenas, Cuauhtémoc, *Nuestra lucha apenas comienza*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1988, p. 9-36.

<sup>18</sup> De la diversidad de estudios sobre este proceso electoral destacan los siguientes: Arredondo Ramírez, Pablo; Gilberto Fragozo Peralta; y Raúl Trejo Delarbre, *Así se cayó el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, UdeG, 1991; González Casanova, Pablo (coord.), *Segundo informe sobre la democracia: México, el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI, 1990; González Graf, Jaime, (coord.), *Las elecciones de 1988... op. cit.*; Guitán, José Carlos (comp.), *Fraude electoral (testimonios y desmentidos)*, México, Comunicación meridiana, 1988; Leal, Juan Felipe; Jacqueline Peschard; y Concepción Rivera (editores), *Las elecciones federales de 1988 en México*, México, FCPyS-UNAM, 1988; Martínez Assad, Carlos (coord.), *La sucesión presidencial en México 1928-1988*, México, Nueva imagen, 1992; Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Las elecciones de 1988; op. cit.*

<sup>19</sup> Cfr. López Gallo, Manuel, *El elegido*, México, Ediciones El Caballito, 1989, p. 57-89.

<sup>20</sup> Un recuento exhaustivo de las irregularidades e inconsistencias de la jornada electoral se encuentra en el trabajo colectivo de Barberán, José, et al., *Radiografía del fraude*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1988.

Pero la crisis política de ese año no concernía solamente al partido del régimen -aunque la parte más visible fue la pérdida del predominio electoral absoluto del PRI- sino que tenía que ver con otros componentes del sistema político. Desde la capacidad de unidad interna en el PRI hasta el modo *clásico* de hacer política, pasando por la figura presidencial, el sistema de partidos caduco, la conformación de la clase política y la incredulidad de la población hacia sus gobernantes.

**Cuadro 13**  
**Elección presidencial de 1988**

<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>Votación</b>	<b>%</b>
Manuel J.Clouthier	PAN	3' 208, 584	16.8
Carlos Salinas de Gortari	PRI	9' 687, 926	50.74
Cuahtémoc Cárdenas S.	FDN	5' 929, 585	31.06
Gumersindo Magaña N.	PDM	190, 891	1.00
Rosario Ibarra de Piedra	PRT	74' 857	0.39
<b>Total de empadronados</b>		<b>38' 074, 926</b>	
<b>Votación total</b>		<b>19' 091, 843</b>	

Fuente: *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, LVI Legislatura, Año I, N° 8, 9 y 10 de septiembre de 1988, p. 26.

## Cuadro 14

### Representatividad de Carlos Salinas de Gortari

	Absolutos	Porcentajes
Ciudadanos probables	44' 000, 000	100%
Empadronados	38' 074, 926	86.53%
Votantes	19' 749, 740	44.88%
Carlos Salinas de Gortari	9' 641, 880	21.91%

Fuente: González Graf, Jaime (coord.), *Las elecciones de 1988...* (anexo 20), *op. cit.*, p. 337.

Hay algunas evidencias que pusieron en entredicho la legitimidad y la representatividad de Carlos Salinas de Gortari como presidente electo: 1) la *fuga* de información acerca de las tendencias de la votación; 2) negación de cifras de aproximadamente 24 mil casillas (casi la mitad de las casillas instaladas); 3) la actitud autoritaria del PRI en el Colegio Electoral; 4) las declaraciones contradictorias de las autoridades, etcétera.<sup>21</sup> Todos estos hechos, aunados a los que ya se señalaron anteriormente (crisis económica, fractura en el PRI, oportunismo de fuerzas políticas) dan una muestra más precisa de la crisis política con la que el nuevo presidente electo iniciaría su gestión (cuadro 14). En síntesis, se puede decir que la crisis del régimen autoritario en ese momento obedeció a la conjunción de diversos factores, tanto de índole coyuntural como de naturaleza intrarrégimen. Las cifras reales de esos comicios difícilmente podrán conocerse algún día, pues incluso en el trabajo académico cada autor maneja unas distintas. Con todo, lo único seguro es que ese proceso electoral dejó en amplios sectores de la población un sentimiento profundo de frustración e impotencia.

Asimismo, la crisis del régimen autoritario mexicano propiciada por la *tormenta democratizadora*, influyó posiblemente en el ánimo y la actitud del nuevo gobierno. Por incierta

<sup>21</sup> Mientras que un día después de la elección el presidente del PRI, Jorge de la Vega, y diversos medios informativos declaraban que la "abstención ha sido derrotada" o que "la participación ciudadana fue histórica", en los siguientes días se supo que la abstención había rebasado el 50%. *Cfr. La Jornada*, 7,8 y 13 de julio de 1988 y *Las razones y las obras...* *op. cit.*, p. 174.



que parezca, la posibilidad de llegar a un acuerdo político entre las fuerzas emergentes y el nuevo equipo gubernamental abrió la puerta para arribar a un verdadero proceso de apertura democrática. La propuesta del recién nombrado secretario general del PRI, Manuel Camacho Solís,<sup>22</sup> jamás se concretó, y es más, no fue necesaria para el gobierno debido a que la presión política y social del FDN disminuyó paulatinamente. Por si acaso, el recurso de la represión no estaba descartado del todo.

La difícil situación política que se vivió en esos meses posteriores a la elección del 6 de julio, influyó sin duda para que bastantes académicos e intelectuales (principalmente los llamados *intelectuales orgánicos*) vaticinaran la inminencia de una transición a la democracia en México.<sup>23</sup> Para el propio Carlos Salinas resultaba evidente que las características de su elección ameritaban cambios sustanciales en el ejercicio del poder político. Mientras que para Miguel de la Madrid, la elección de su sucesor fue un proceso en el que "los ciudadanos y partidos políticos ejercieron amplia y libremente sus garantías y prerrogativas constitucionales gracias al *Código Federal Electoral*",<sup>24</sup> para Salinas de Gortari era necesario un nuevo marco legal y político para el "perfeccionamiento de nuestra democracia". El diagnóstico que hizo al tomar posesión de la Presidencia de la República decía:

"Hay un nuevo México, una nueva ciudadanía con una nueva cultura política; su expresión reclama cauces transformados... Ante esta nueva realidad, mi gobierno será de apertura en nuestra vida democrática. Para ello propongo un nuevo Acuerdo Político que fortalezca nuestra unidad y dé cabida a nuestras diferencias. Tiene que ser un acuerdo que perfeccione los

---

<sup>22</sup> La propuesta de Manuel Camacho, en representación de la dirigencia nacional del PRI y de Carlos Salinas, consistía en un acuerdo nacional con los partidos políticos "para acabar con la amenaza de una crisis política que, de concretarse, podía anular los avances logrados hasta entonces en todos los ámbitos de la vida nacional"; *Las razones y las...* op. cit., p. 253; y *La Jornada*, 29 de agosto de 1988.

<sup>23</sup> Entre la gran cantidad de autores que hablaron de la inevitable transición mexicana a la democracia, y del fin del partido único, cabe mencionar los siguientes: Arnaldo Córdova, "La reforma política y la transición democrática en México", en *Cuadernos Nexos* N° 2, septiembre de 1988, p. VIII-X; Barros Horcasitas, José Luis, et al., *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/UdeG/FLACSO, 1991; Gardner, David, "Lecciones de tránsito. México y España", en *Nexos* N° 134, febrero de 1989, p. 21-32; Mirón Lince, Rosa Ma., "Elecciones y transición democrática en México", en *Estudios Políticos* N° 12, tercera época, octubre-diciembre de 1992; Sánchez Susarrey, Jaime, "Sobre la transición democrática", en *Vuelta* 115, octubre de 1988, p. 59; Woldenberg, José, "Transición a la democracia", en *La Jornada*, 23 de agosto, de 1988.

<sup>24</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *Sexto informe...* op. cit., p. 4

procedimientos electorales, actualice el régimen de partidos y modernice las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno."

"La garantía más urgente en el ámbito político es la transparencia de los procesos electorales. Comparto esta inquietud ciudadana. Garantizaremos a todos que su fuerza política, cabalmente medida en la libre decisión de los votantes, será contada y reconocida por todas las partes. Nos urge confianza, apertura y aceptación de los otros."<sup>25</sup>

Para el régimen mexicano el cambio de gobierno en 1988 significó quizá su momento más crítico; por primera vez el cambio político en la vía democrática se percibía al menos como una posibilidad, más allá del discurso oficial. Si bien es cierto que la agudización de la crisis autoritaria no se tradujo en una transición a la democracia, sí puso el tema en el interés de la opinión pública.<sup>26</sup>

En medio de los problemas económicos y de legitimidad del régimen, era prioritario para Carlos Salinas de Gortari lograr una liberalización política que diera cabida al pluralismo emergente, pero sin menguar aún más la cohesión y disciplina del grupo gobernante. En el contexto mexicano, cabe recordar, la liberalización política ha significado principalmente una mayor competencia partidista. En tiempos de crisis, como la que se vivía en esos años, las elecciones adquieren un papel excesivamente importante y el voto se convierte en el centro de la lucha política, en este sentido, era de esperarse una nueva propuesta de reforma electoral tal y como lo hizo el presidente Carlos Salinas en su primer discurso como tal.

Una vez que a la oposición partidista se le reconocieron mayores espacios en el Congreso de la Unión y en la ARDF, el FDN empezó a desvanecerse, en gran medida, al haber optado por la movilización desgastante y la protesta por los cauces permitidos por el sistema. Con todo, el fortalecimiento de casi todos los partidos opositores en los comicios de 1988, inevitablemente significaba una presión extra para el nuevo gobierno al tratar de recuperar a sus antiguos votantes

---

<sup>25</sup> "Palabras de Carlos Salinas de Gortari después de rendir protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos", Palacio Legislativo de San Lázaro, 1 de diciembre de 1988, en *Nexos* N° 133, enero de 1989.

<sup>26</sup> Los elementos que nos permiten interpretar el proceso de crisis autoritaria-proceso de liberalización son: la inestabilidad del régimen, el desequilibrio entre las demandas políticas, apoyos, toma de decisiones y respuestas en la relación autoridad-comunidad política. Lo que rompe el equilibrio entre estos factores son los múltiples conflictos sociales; *cfr.* Cansino César. *op. cit.*, p. 31 y Morlino, Leonardo, "Los autoritarismos...", *op. cit.*, p. 137-185.

y conciliar, de alguna manera, las diferencias internas. Para el régimen el planteamiento de una nueva reforma electoral era una necesidad, pero claro que sus alcances debían ser limitados, puesto que la crisis política no tocó fondo y la oposición no presionó lo suficiente.

**Cuadro 15**  
**Elección de diputados federales de mayoría relativa/Nacional (1988-1991)**

<b>Partido</b>	<b>1988</b>	<b>%</b>	<b>1991</b>	<b>%</b>
PAN	3' 244, 887	17.97	4' 042, 316	17.67
PRI	9' 227, 008	51.11	14' 051, 349	61.43
PPS	1' 662, 477	9.21	411, 848	1.80
PARM	1' 099, 486	6.09	489, 732	2.14
PDM	235, 668	1.31	248, 431	1.09
PMS/PRD	802, 837	4.45	1' 900, 750	8.31
PFCRN	1' 687, 849	9.35	990, 440	4.33
PRT	93, 830	0.52	135, 360	0.59
PEM			329, 714	1.44
PT			258, 595	1.13
Población nacional (1)	81' 249, 654			
Votantes probables (2)	45.8 millones			
Empadronados	38' 074, 926, (3)		36' 695, 320 (4)	

Fuentes: (1)(2) *XI Censo general de población y vivienda, 1990*, México, INEGI, 1992; (3) Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas...*, op. cit., p. 200-203; (4) IFE, *Memoria del proceso electoral federal de 1991, tomo IV, vol. 4*, México, D.F., IFE, 1992, p. 3.

Si bien era cierto que la crisis de legitimidad era digna de considerarse, ésta no alcanzaba a todos los cimientos del sistema político mexicano: las estructuras del régimen seguían sin grandes cambios y no ponían en un real peligro su hegemonía; el control sindical no se había roto; el PRI seguía siendo hegemónico en varios estados; el pluralismo no estaba plenamente garantizado; y el presidencialismo, a pesar de la pérdida de legitimidad e imagen, seguía siendo todopoderoso. Asimismo, las contradicciones y pugnas internas del partido oficial, si bien

evidenciaron la polarización de la burocracia política y se reflejaron en el revés electoral, una vez que Carlos Salinas asumió el poder, las diversas fracciones (los llamados *dinosaurios*, los caciques locales, los líderes sindicales, etc) cerraron filas en defensa del *status quo*. La cohesión de esa burocracia, a fin de cuentas, descansaba en un consenso por conveniencia, en los beneficios e intereses arraigados.<sup>27</sup>

Con crisis y todo, el régimen empezó a desarrollar una política que algunos autores han denominado "modernización del autoritarismo".<sup>28</sup> Esta política tenía como propósito generar cambios en la legislación electoral y en la lucha partidista para debilitar a la oposición -sobre todo a la neocardenista- y fortalecer la autoridad presidencial. Esto, por supuesto, bajo la apariencia de una reforma política democrática. La lógica de esta política tenía su origen en el nuevo modelo económico que inició formalmente en el sexenio austero de Miguel de la Madrid, y que Carlos Salinas de Gortari continuaría con mayor profundidad. La supuesta modernización de la industria y la desincorporación de paraestatales, posiblemente encontraría resistencias sociales que harían necesaria la intervención de la máxima autoridad del Estado Mexicano, el Presidente de la República; la centralización de la toma de decisiones en el presidente limitaría todo intento de una reforma democrática. El poder no se distribuiría, al contrario, se concentraría más en la figura presidencial. El analista Javier Rosas resumió esa política así, considerando que "el redespigue industrial del país, al contrario de lo que se piensa, no presionó a la apertura democrática del Estado, sino a la reducción de la participación ciudadana en las decisiones públicas, porque la vía de las transformaciones tecnológicas avanzadas conlleva mucha desigualdad y descontento social, el cual hay que controlar a través del marginamiento político de las mayorías asalariadas."<sup>29</sup>

El autoritarismo presidencial implicó el uso arbitrario del poder, la imposición de decisiones con el apoyo de los aparatos del Estado sin importar el consenso o la afectación de

---

<sup>27</sup> Cfr. González, Leopoldo y John Bailey, "La transición política y dilemas del PRI", en *Foro Internacional* N° 121, julio-septiembre de 1990, p. 60; y González Graf, Jaime, "La crisis de la clase política", en *Nexos* N° 138, abril de 1989, p. 33-40.

<sup>28</sup> El uso contextualizado de este concepto se halla en diversos artículos del historiador Lorenzo Meyer, o en su libro *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Editorial Océano, 1995.

<sup>29</sup> Rosas Sánchez, Javier, "Liberalización política y reforma económica en México: 1988-1992", en *Estudios Políticos* N° 12, tercera época, octubre-diciembre de 1992, p. 47-48.

intereses (el encarcelamiento del líder petrolero Hernández Galicia y del banquero Legorreta, fueron las primeras muestras). Se trataba de imponer un *liderazgo enérgico* que combinara la afirmación de la autoridad, un manejo inteligente del discurso político y de la imagen, además del diseño de una "estrategia económica ambiciosa".<sup>30</sup> Debido a lo trascendental de la política económica, el régimen necesitó fortalecer y ampliar sus bases de apoyo a través de un proyecto de liberalización política. Se trataba de mantener el control y el apoyo de las masas sin desembocar en una verdadera reforma política; es decir, no era la intención modificar ninguna estructura del poder, ni hacer coincidir la intensidad de las reformas económicas con los cambios políticos.

En suma, los supuestos planes del grupo gobernante eran lograr que el restablecimiento del crecimiento económico, acompañado en el futuro de una política redistributiva, permitiría realizar reformas electorales graduales que incluyeran modificaciones (mínimas) favorables para la oposición, pero preservando los privilegios para el partido del régimen. Además existía un especial interés del grupo gobernante por negociar relaciones de privilegio con Estados Unidos, de esta manera, la magnitud de los cambios ya no dependerían solamente de los cálculos de los costos políticos internos, sino también de los externos.<sup>31</sup>

Mientras el presidente Salinas de Gortari elaboraba su *Plan Nacional de Desarrollo* (mayo de 1989), cuya propuesta primordial era la "modernización económica", políticamente ya había actuado y sus esfuerzos se encaminaban a reajustar las bases del poder y el diseño de nuevas fórmulas de legitimidad. Su proyecto político incluía la negociación de pactos con grupos del PRI y el acercamiento con grupos de interés y/o de presión, tales como la Iglesia Católica, los empresarios y grupos de Estados Unidos.<sup>32</sup> También se tenía contemplada la apertura política para aquellos partidos que estuvieran dispuestos a "negociar" con él, reconociéndole legitimidad y autoridad. La propuesta gubernamental era en sí una liberalización política que le permitiría su

---

<sup>30</sup> Cfr. Labastida, Julio, "México: transición democrática y reforma económica", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1991, p. 135-136.

<sup>31</sup> Sobre la liberalización económica seguida por Carlos Salinas y las posibilidades reales de su contraparte política, puede verse el siguiente trabajo: Roett, Riordan (editor), *Political and Economic Liberalization in Mexico*, Boulder, Col., Lynne Rienner Publisher, 1993; así como los ya citados de Julio Labastida y Javier Rosas.

<sup>32</sup> Gómez, Leopoldo y John Balley. *op. cit.*, p. 68.

continuidad, que le permitiría salir de su crisis autoritaria con el menor costo político posible y neutralizar la movilización social. El perfil de esta propuesta se percibió desde el primer discurso como presidente de Carlos Salinas:

"El nuevo *Código Federal Electoral* tiene partes que significan auténticos avances y otras que han dejado insatisfechos a todos los partidos, incluido el PRI. Además, tácticas preelectorales de algunos opositores y deficiencias en el mecanismo oficial de información, no explicadas a tiempo por autoridad competente, contribuyeron a dejar dudas en algunos grupos sobre el resultado de la elección; en esto se montó el engaño que enarbolan hoy algunos opositores y que han aprovechado para levantar una bandera de reivindicación y justificación personal y como táctica de negociación política.

"Para fortalecer la transparencia electoral, convoqué a la revisión del Código vigente. Estoy decidido a sacar adelante una reforma democrática. He invitado a los partidos políticos al diálogo... La profundidad y ritmo de la reforma serán consecuencia del grado de consenso que las distintas fuerzas políticas logremos construir."<sup>33</sup>

Para el presidente Salinas era imprescindible, dadas las características de su elección, hablar desde un principio de "profundizar la democracia". Al igual que a sus antecesores, los problemas económicos le impedían aplicar una política económica que contemplara -aunque sea mínimamente- una mejor distribución del ingreso entre los diferentes sectores sociales y un desarrollo sostenido, además de que el modelo económico impuesto excluía esas políticas distributivas, por lo tanto, él también empezó su sexenio ofreciendo una "mayor y mejor democracia"; aunque al igual que sus antecesores, el énfasis recayó en el aspecto puramente electoral. Al concluir la elaboración del PND 1989-1994, fueron dadas a conocer esas "líneas de estrategia", tanto en materia económica como política.<sup>34</sup>

En la cuestión económica, el gobierno empezó por reconocer el estancamiento de la economía y la escasez de recursos, lo que provocó "un deterioro de los niveles de vida de la

---

<sup>33</sup> Palabras de Carlos Salinas de Gortari..., *op. cit.*

<sup>34</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, p. 43.

mayor parte de la población".<sup>35</sup> Para avanzar en los objetivos nacionales, tanto en lo económico como en lo social, la estrategia planteada por el presidente debía atender "la corrección de diversos problemas estructurales que vienen de décadas atrás, algunos de los cuales se han acentuado con la crisis. Entre estos problemas, uno de los más graves es el de la concentración del ingreso, que en buena medida fue resultado de la estrategia de industrialización seguida durante muchos años, y que favoreció al capital a costa del trabajo, a la industria a costa de la agricultura, a la ciudad a costa del campo, a la sustitución de importaciones a costa del consumidor... La creciente urbanización del país ha producido una gran concentración de la actividad, que ha propiciado profundos desequilibrios en el uso de los recursos y en la distribución de los beneficios del progreso".<sup>36</sup>

El diagnóstico económico oficial concluía con buenos augurios para el país:

"Al inicio de la presente administración, el panorama económico de estancamiento y salarios reales deprimidos es desfavorable. Pero junto con los problemas, existen condiciones y avances recientes que habrán de contribuir a hacerles frente, sumándoseles una estrategia adecuada, a la vez ambiciosa y realista.

Del balance anterior resulta evidente la necesidad ineludible de avanzar simultáneamente en los campos de la democratización del país, de la economía y del mejoramiento social; en el ejercicio pleno de la soberanía nacional. El avance en sólo alguno de estos campos sería, además de incompleto, poco viable... En la actualidad, modernización económica y modernización social van de la mano de la modernización política."<sup>37</sup>

En la cuestión política el PND reconoce un cambio de actitud en la sociedad civil, al mismo tiempo que permanecen "comportamientos y prácticas que se resisten a desaparecer". Este choque de intereses, según el gobierno, provoca tensiones que requieren un "cauce institucional", este cauce consistía en una auténtica voluntad de modernización política:

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 12.

"La modernización política nos obliga a asimilar las experiencias de la época y adquirir las actitudes que los cambios exigen. La nueva cultura política que el país empieza a consolidar precisa ahondar en la disposición al diálogo, a la tolerancia y a la concertación... La apertura y ampliación de canales para la participación ciudadana en todos los órdenes de la vida nacional es, en los tiempos actuales, además de una necesidad, exigencia de una sociedad más participativa, más decidida..."<sup>38</sup>

La principal propuesta política contenida en el PND, es la de un *Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática*, en el cual predomina la cuestión electoral. Este Acuerdo reconoce también la nueva realidad electoral y la necesidad de hacer reformas a las leyes y prácticas vigentes; la intención es darle una mayor confiabilidad al proceso en su conjunto. Los puntos propuestos fueron estos: 1) la preservación del estado de derecho y la seguridad nacional; 2) el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política; 3) la modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes; y 4) el impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.<sup>39</sup>

En cuanto al perfeccionamiento de los procesos electorales (inciso 2) el Ejecutivo señalaba que "os objetivos y el espíritu de nuestra democracia van más allá del sufragio, pero lo incluyen de manera sustancial. El respeto al voto es condición esencial de toda democracia. La ciudadanía ve en los comicios la concreción de derechos irrenunciables y un camino valioso para avanzar en la búsqueda de libertad y justicia. El Ejecutivo está empeñado en perfeccionar los métodos y procedimientos, de manera que se asegure la fiel expresión de la voluntad popular... Ello exige la plena transparencia de los procesos electorales, la adecuación de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y del sistema de partidos, así como la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad."<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 40-41.

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 43.



Específicamente, en relación al llamado "perfeccionamiento" de los canales de participación política, el gobierno propuso las siguientes bases para el "avance concertado en esta democratización", que consistían en "vanzar mediante el diálogo abierto en el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos electorales; asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las elecciones; vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor y mejor participación de los partidos; informar de los resultados de las elecciones con una mayor oportunidad y transparencia; garantizar la seguridad personal de los participantes en todos los procesos políticos; mantener el acceso de los partidos a los medios de difusión; y respetar y apoyar el derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes."<sup>41</sup>

En el PND 1989-1994 se reconocía la situación política sin precedentes en el país, en la que el voto era un factor importante en la lucha política y se daba a entender la superación del régimen de "partido prácticamente único".<sup>42</sup> Esto, sin embargo, no significaba la claudicación del régimen autoritario en pro de una real democratización política, sino una muestra más de su capacidad de adaptación y flexibilidad ante las nuevas condiciones. Ante la crisis autoritaria que representaba la pérdida de legitimidad y representatividad, el gobierno propuso un acuerdo a los demás actores políticos (en particular a los partidos), un acuerdo en el que el mayor beneficiario sería él mismo. Su propuesta de apertura política era nuevamente una salida coyuntural ante el deterioro del régimen y de la falta de legitimidad presidencial.

Para dar una mayor muestra de sus intenciones democratizadoras, el presidente Carlos Salinas propuso modernizar las estructuras y las prácticas de su partido. La supuesta renovación del PRI era el reconocimiento implícito de la necesidad de fortalecer sus bases, de que el corporativismo en que se sostenía el régimen estaba resultando ya ineficaz para garantizar la movilización de votantes y con ello, asegurar los triunfos electorales del partido. Era urgente responder con mayor flexibilidad a una sociedad mucho más compleja eligiendo mejores

---

<sup>41</sup> *Idem*. Cabe señalar que antes de que el PND estuviera listo, las audiencias públicas para la reforma electoral federal ya tenían lugar en la Secretaría de Gobernación desde febrero de 1989.

<sup>42</sup> *El Nacional*, 8 de julio de 1988.

candidatos y recompensando a los militantes. Para Salinas de Gortari, "en su modernización, el PRI pasa de ser partido del gobierno a partido en el gobierno".<sup>43</sup>

La reforma interna que emprendió el PRI con miras a su XIV Asamblea Nacional, a realizarse en septiembre de 1990, comprendía la modernización de la propaganda y de las técnicas de comunicación masiva. Otras medidas adoptadas incluían la elaboración de un registro detallado de partidarios, procedimientos abiertos de selección de candidatos y la movilización de simpatizantes durante los procesos electorales, que incluía la vigilancia de casillas y la promoción del voto.<sup>44</sup> Para el presidente nacional del PRI, la "renovación partidaria" era una demanda de sus propios militantes, era volver al origen:

"Nuestros sectores, nuestra organización territorial, los millares de ciudadanos que simpatizan con el proyecto que representamos nos han manifestado una puntual demanda: la renovación partidaria... Convoco al priísmo nacional a manifestarse y definir los rumbos, los tiempos y las dimensiones de la reestructuración de nuestra organización... Para nosotros modernización significa rescate del origen, ratificación de principios, vigencia de nuestra esencia y razón de ser... Pero reafirmar nuestra vocación por la democracia y la justicia social implica en este momento la actualización de las formas de organización y estrategias de lucha que nos son propias."<sup>45</sup>

Esta supuesta modernización del PRI formaba parte del proyecto de modernización política que Carlos Salinas presentó en el Congreso, y en el que aseguraba que "debemos entrar, sin más, a la modernidad política de México. Demos la bienvenida a una vida democrática

---

<sup>43</sup> *Excélsior*, 14 de diciembre de 1989.

<sup>44</sup> Durante 1989 y 1990 se publicó bastante acerca de los debates y análisis sobre la supuesta reforma interna del PRI; entre esos trabajos puede verse: Pacheco, Guadalupe, "La XIV Asamblea Nacional del PRI", en *Estudios Políticos* N° 8, tercera época, octubre-diciembre de 1991, p. 71-88; Palma, Esperanza y Roberto Gutiérrez, "Crisis y posibilidades del corporativismo en México", en González, Eduardo, *et al.*, *México, la búsqueda de alternativas*, México, Ediciones de Cultura Popular/FE-UNAM/CEPNA, 1990, p. 109-117; Meyer, Lorenzo, "La democratización del PRI ¿misión imposible?", en *Nexos* N° 126, 1988; Hernández Rodríguez, Rogelio, "La reforma interna y los conflictos en el PRI", en *Foro Internacional* N° 126, octubre-diciembre de 1991, p. 222-249; Cornelius, Wayne A., "El PRI en la encrucijada", en *Nexos* N° 149, 1989; *La Jornada*, 21 de julio y 11 de septiembre de 1989; *El Universal*, 3 de marzo de 1989; *Excélsior*, 18 y 26 de noviembre de 1989; *El Financiero*, 7 de diciembre de 1989; *Unomásuno*, 25 de febrero de 1990.

<sup>45</sup> "Palabras del senador Luis Donaldo Colosio Murrieta al protestar como Presidente del CEN del PRI, 3 de diciembre de 1988", en *Nexos* N° 133, enero de 1989.

distinta, más abierta, más rica, con partidos renovados... Son tiempos de reconocer la competencia en la política... La competencia tiene un significado particular para el PRI... representa la oportunidad histórica para modernizar al PRI, renovando prácticas y procedimientos y fortaleciendo principios y propósitos... no confunde negociación con capitulación o con lo que la voz popular llama transa."<sup>46</sup>

Sin embargo, la culminación de la reforma interna del partido del régimen dependía en gran medida del desarrollo de la crisis autoritaria. Mientras en la Secretaría de Gobernación se debatía sobre la nueva reforma electoral a la que convocó el presidente, la dirigencia priísta se preparaba para enfrentar 23 procesos electorales durante 1989 en varias entidades del país. Del resultado de estos procesos, así como de la *negociación* de la reforma electoral con las otras fuerzas políticas, podía depender la agudización o no de la deslegitimación del régimen. La apuesta política de la administración salinista era, en suma, obstaculizar la unificación de la oposición partidista por medios legales, presentar las reformas a la legislación electoral como una muestra de "apertura democrática", y aparentar la modernización del PRI en pro de recuperar el consenso y la unidad interna de la élite gobernante. Esto último sería posible, sólo en parte, si se modificaba la estructura corporativa y la política social del régimen; en ambos puntos el *Programa Nacional de Solidaridad* (Pronasol) jugaría un papel sobresaliente.<sup>47</sup>

## 5.2.- La reforma electoral federal de 1989-1990.

Las reformas a la ley electoral en México, al menos desde 1963, han estado inmersas en aspectos contradictorios; por un lado se intenta alentar la participación y representación de los

---

<sup>46</sup> Palabras de Carlos Salinas..., *op. cit.*

<sup>47</sup> Este polémico programa social significaba para el presidente "el instrumento que el Gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso", Salinas de Gortari, Carlos, *Plan Nacional...*, *op. cit.*, p. 127.

partidos políticos y de los ciudadanos en general en los procesos electorales, y por el otro, siempre se incorporan mecanismos y fórmulas para mantener bajo control del régimen dichos procesos. Estos medios de control, que algunos autores llaman "mecanismos de seguridad del sistema",<sup>48</sup> funcionan sobre todo en etapas de crisis. Los mecanismos tienen su sustento en disposiciones legales y extralegales, además de esa fidelidad en cadena al sistema, que va desde los principales funcionarios electorales (del director de la entonces Comisión Federal Electoral, por ejemplo), hasta los funcionarios de casilla. El uso de la burocracia, de los recursos públicos, etcétera, y en general del apoyo velado de los órganos de gobierno -municipal, estatal y federal- le ha permitido al partido oficial mantener una ventaja adicional contra sus oponentes electorales. Sin embargo, en el proceso de 1988, con sus resultados finales tan polémicos, esas ventajas para el PRI fueron insuficientes.

A pesar de que oficialmente la oposición partidista obtuvo importantes porcentajes de votación en 1988 (cuadro 15, p. 225), y espacios legislativos sin precedentes, la famosa "caída del sistema" dejó en claro al menos dos cosas: lo obsoleto del sistema electoral mexicano; y 2) le sirvió al PRI para detectar aspectos de la legislación que, en cierta medida, propiciaron su amarga experiencia. En este contexto político, con una oposición fortalecida en la Cámara de Diputados, se abrió la posibilidad de tomarle la palabra al presidente Carlos Salinas de Gortari y llegar a una reforma electoral a fondo. Por primera vez en la historia del México contemporáneo, ningún partido político contaba con las 2/3 partes de esa Cámara, necesarias para modificar la *Constitución*. La oposición partidista, con 240 diputados en total (miembros de los partidos PAN, PPS, PARM, PMS y PFCRN) contra 260 del PRI, tenía la capacidad de condicionar cualquier proyecto de reforma electoral que no le favoreciera. De ahí la urgencia del llamado presidencial al diálogo con los partidos políticos.

---

<sup>48</sup> Cfr. Fernández, Paulina, "La modernización electoral: interpretación política de la legislación electoral mexicana", en Aguilar Mora, Manuel y Mauricio Schoijet (comps.), *La revolución mexicana contra el PRI*, México, Fontamara, 1991, p. 101-106; y Gómez Tagle, Silvia, "La ruptura en las elecciones mexicanas: 6 de julio de 1988", en Alonso Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coords.), *El nuevo Estado mexicano, tomo II, Estado y política*, México, UdeG/CIESAS/Editorial Patria, 1992, p. 200-201.

La invitación presidencial causó agrios debates en el interior de las fuerzas políticas que todavía formaban el FDN a fines de 1988 y en el PAN, no obstante, éste último aceptó reunirse directamente con el presidente Salinas al día siguiente de su toma de posesión. El 2 de diciembre de 1988, trascendió, el presidente y la dirigencia del PAN llegaron al acuerdo de que "una comisión plural, en la que participarían el gobierno y los partidos políticos, estudiaría las reformas al *Código Federal Electoral*, la apertura de los medios de comunicación y mayor democratización de la vida nacional".<sup>49</sup> En el FDN en tanto, no se lograba una posición unificada, sino cuatro: 1) no dialogar nada; 2) que cada partido negociara por su cuenta; 3) que acudiera Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza del Frente; y 4) que dialogara el Frente pero sin Cárdenas.<sup>50</sup>

La cohesión interna del FDN empezó a debilitarse debido en parte a la actitud infranqueable de Cuauhtémoc Cárdenas respecto a la legitimidad de Carlos Salinas. Según el ex candidato presidencial del FDN, la condición para acudir al llamado presidencial era que los temas que debería contener la nueva reforma electoral serían: prohibir la afiliación corporativa de los sindicatos y otras organizaciones a cualquier partido; castigar el uso partidario de los recursos públicos; y establecer que "la primera condición de la democracia en nuestro país es el fin del régimen de partido de Estado".<sup>51</sup>

El 9 de enero de 1989, Carlos Salinas da inicio formalmente al proceso de reforma electoral mediante la solicitud al secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, para que "se realicen audiencias y consultas públicas, en las que se recojan las distintas opiniones de los mexicanos en la materia... La revisión del marco jurídico electoral será consecuencia del grado de acuerdo que los partidos políticos logren alcanzar. Estoy seguro que esto será para bien de nuestra vida democrática."<sup>52</sup>

La solicitud presidencial refrendaba su discurso de "modernización democrática" y servía para limpiar la imagen del régimen, tanto interna como externamente.

---

<sup>49</sup> *La Jornada*, 3 de diciembre de 1988.

<sup>50</sup> *La Jornada*, 8 de diciembre de 1988.

<sup>51</sup> *La Jornada*, 23 de diciembre de 1988.

<sup>52</sup> Comisión Federal Electoral, *Consulta pública sobre reforma electoral. Memoria 1989, tomo I*, México, CFE, 1989, p. 17.

Al crearse en esos días la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, Gutiérrez Barrios aseguró que "los cambios que logremos serán resultado de una propuesta conjunta, que responda a la actual correlación de fuerzas que se manifiestan con vigor incuestionado en toda la República... A través de una muy amplia consulta pública y de la concertación entre las principales fuerzas políticas nacionales, se realizarán las reformas oportunas e indispensables a la legislación electoral. Reformas que habrán de profundizar, democratizar y vigorizar la vida política del país".

"Queremos -continuaba el secretario de Gobernación- para México una democracia moderna, pero también queremos una democracia eminentemente sustancial... Mediante la reforma a la legislación electoral, buscaremos armonizar criterios, afinar coincidencias y superar discrepancias... Un Estado democrático y fuerte se moderniza cuando abre más las puertas al pluralismo. Pluralismo que amplía notablemente nuestras perspectivas y que nos fortalece cuando propicia, por cauces institucionales, una acelerada modernización."<sup>53</sup>

Los temas sobre los cuales girarían las audiencias públicas eran los siguientes: 1) derechos políticos y representación nacional; 2) régimen de partidos y asociaciones políticas nacionales; 3) política y medios de comunicación social; 4) Registro Nacional de Electores; 5) organismos, procesos y contencioso electoral; y 6) instituciones políticas del Distrito Federal. La organización de las once mesas se llevó a cabo del 1º de febrero al 14 de abril de 1989 en la Secretaría de Gobernación.<sup>54</sup> Pero además de estas audiencias, se convino con los partidos políticos en crear una "subcomisión" de la Comisión Federal Electoral que se reuniría en privado para buscar acercamientos entre las diferentes posiciones.<sup>55</sup>

Paralelamente, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados acordó la celebración de audiencias similares, las cuales se realizaron entre el 14 de febrero y el 28 de abril de 1989. En todas estas sesiones participaron diputados, senadores,

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 19-20.

<sup>54</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 13 de enero de 1989.

<sup>55</sup> Es posible que los acuerdos alcanzados y las intensas negociaciones infructuosas acerca del resultado final de la reforma, se hubieran dado en el seno de esta "subcomisión" y no en las audiencias públicas o en el Congreso de la Unión. De esta manera se estaba inaugurando un nuevo método para arribar a las reformas electorales en México. Cfr. Alcocer, Jorge. "La reforma no deseada", en González, Eduardo, *et al. op. cit.*, p. 39-54.

representantes de partidos políticos, académicos y diversas organizaciones sociales. Se recopilaron múltiples opiniones y se buscó efectivamente un consenso; el resultado fue la presentación de varias iniciativas de reformas constitucionales en la materia.<sup>56</sup> El consenso que se formó, más que nada del lado opositor, era que el país estaba ante una disyuntiva: terminar con el sistema de partido casi único y crear una legislación que normara un sistema plural y democrático, o solamente maquillar la vigente, que se ajustaría para que el PRI continuara con el control de los procesos mediante cambios menores.

Las audiencias públicas y las múltiples negociaciones entre las fracciones partidistas fueron un indicador del nivel de crítica de los participantes y de la resistencia de los priistas a la necesidad de una ampliación democrática. Mencionaremos solamente las reiteradas propuestas de los partidos políticos que mantuvieron su registro en 1988, para tener una idea de todo lo que se pidió y lo que finalmente se obtuvo.

*PAN:* "No aceptaremos una reforma electoral que parta del enunciado eufemístico de seguir perfeccionando la democracia, cuando todo México sabe que la falsificación de los procesos electorales constituye una práctica inveterada; que los espacios que ahora ocupa la oposición han costado y tardado mucho; que muchos triunfos nos han sido robados. De nada servirá una nueva ley, por buena que sea... si no se respeta."

"No podemos continuar... con el círculo vicioso de reformas legales, procesos fraudulentos y más reformas legales para más procesos de fraude..."<sup>57</sup>

Las propuestas de Acción Nacional fueron: 1) instituir la cédula de identidad ciudadana; 2) prohibición del uso de los colores y emblemas nacionales a los partidos políticos; 3) prohibir la afiliación corporativa; 4) establecer un Tribunal Federal de Elecciones; 5) garantizar el acceso diario de los partidos a la radio y televisión de manera gratuita; 6) equilibrio democrático en los organismos electorales.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Andrade Sánchez, Eduardo, "Reformas constitucionales en materia electoral", en Pereznieto Castro, Leonel (comp.), *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa/Cambio XXI, 1992, p. 32-33.

<sup>57</sup> Intervención de Diego Fernández de Cevallos en la primera audiencia pública, 1º de febrero de 1989, en Comisión Federal Electoral, *Consulta pública... op. cit.*, p. 70-71.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 426-430.

*PRI*: "Es necesario revisar la norma electoral para que nuestro sistema de partidos exprese fielmente la pluralidad nacional... No es congruente proponer que por un lado fortalezcamos al régimen de partidos y de entrada, como única recomendación, hablemos de cómo se hacen alianzas, cómo creamos candidatos comunes, figuras que todavía contribuyen a crear mayor confusión y alejan más a la ciudadanía".

"Se propone fortalecer las prerrogativas de los partidos, pero en el mismo sentido se convoca a la reflexión sobre las obligaciones de los mismos; obligar a los partidos a informar el destino y uso del financiamiento público; garantizar que los partidos que pierdan su registro puedan participar en comicios como asociaciones políticas; impedir que una persona o candidato juegue dos veces por la misma posición..."<sup>59</sup>

Otras propuestas del *PRI* fueron: establecer comisiones de vigilancia del Registro Nacional de Electores (RNE); impulsar la conformación pluripartidista del Senado; mantener el sistema de autocalificación disminuyendo el número de los participantes en los colegios electorales; hacer obligatorias las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral; y ampliación de los tiempos autorizados en radio y televisión a los partidos.<sup>60</sup>

*PPS*: Las propuestas de este partido fueron muy concretas: 1) levantar un nuevo padrón electoral; 2) credencial de elector con fotografía; 3) garantizar prerrogativas a los partidos a nivel local y federal; 4) desaparecer los partidos locales y las asociaciones políticas; 5) reelección inmediata e indefinida de los diputados federales y locales; 6) integración de las cámaras de diputados locales y federales por el principio de representación proporcional; 7) desaparecer el Senado; 8) hacer posible el acceso a la radio y televisión de los partidos políticos.<sup>61</sup>

*PARM*: Las propuestas presentadas en las audiencias públicas fueron: 1) representación igualitaria para los partidos políticos en los órganos electorales; 2) manejo del padrón electoral por los partidos; 3) transparencia en el manejo de recursos para los partidos por parte de la CFE; 4) uso igualitario de los medios de comunicación; 5) nueva credencial con fotografía para votar;

---

<sup>59</sup> Intervención de César Augusto Santiago en la cuarta audiencia pública, 22 de febrero de 1989, *ibid.*, p. 301.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 300-303.

<sup>61</sup> Intervención del PPS en la primera audiencia pública..., *op. cit.*, p. 75-79.



6) aumentar las facultades del Tribunal de lo Contencioso Electoral; 7) sancionar los "delitos electorales"; 8) elaboración de la cédula nacional de identidad; 9) vigilancia de los comicios en manos de los partidos; y 10) establecer la segunda vuelta en la elección presidencial si no se supera el 50% de la votación entre los 2 candidatos más votados.<sup>62</sup>

*PFCRN*: Planteó dos consideraciones sobre derechos políticos: 1) ampliar la base ciudadana, reconociendo plenos derechos políticos a los jóvenes a partir de los 16 años; y 2) terminar en definitiva con el régimen de excepción ciudadana para los habitantes del Distrito Federal. "Una reforma que no sea maquillaje debe abordar los problemas a fondo y sin admitir los famosos pretextos técnicos esgrimidos en las consultas anteriores".

Otras propuestas del PFCRN eran: establecer el Registro Nacional de Ciudadanos, autónomo y vigilado por los partidos políticos; control al manejo de tiempos y espacios en los medios de comunicación; sistema de representación proporcional plena en la Cámara de Diputados; establecer la fórmula de senadores de partido; establecer los procedimientos de plebiscito y referéndum; no obstaculizar las alianzas electorales; impedir el uso de sindicatos con fines político-electorales; nueva credencial con fotografía; y elevar los requisitos para la existencia de los partidos.<sup>63</sup>

*PMS/PRD*:<sup>64</sup> "La reforma electoral actual debe comenzar entregando a los ciudadanos y a los partidos el control pleno de los procesos electorales... debe desaparecer el organismo (CFE) y en su lugar proponemos que se integre un organismo dotado de real autonomía de los poderes de la Federación, y en el que ningún partido o coalición de partidos pueda desempeñar una función hegemónica. En tal órgano, los partidos deben estar representados en igualdad de condiciones, pero no constituir la mayoría. Junto a ellos deberían participar ciudadanos de reconocida rectitud, elegidos por consenso o por insaculación, y uno de ellos debe ocupar la presidencia del organismo. Registro Nacional de Electores autónomo; separar Estado-partido y organizaciones sociales; prohibir la afiliación colectiva a los partidos; sistema de representación proporcional

<sup>62</sup> Intervención de Adolfo Kunz Bolaños, *ibid.*, p. 86-88.

<sup>63</sup> Intervención de Pedro Etienne Llano, *ibid.*, p. 83-85.

<sup>64</sup> Durante las audiencias varios ex integrantes del FDN se presentaron como miembros del Comité Promotor del PRD, la mayoría, sin embargo, se presentó a nombre de su partido original.

completo, para diputados, senadores y ayuntamientos; suprimir la válvula de seguridad que favorece al PRI; suprimir el proceso de autocalificación en los colegios electorales; dotar al Tribunal Electoral de facultades plenas; acceso similar a los medios de comunicación a todos los partidos; un sistema de información electoral para comunicar los resultados de la elección el mismo día..."<sup>65</sup>

El senador Porfirio Muñoz Ledo a nombre del naciente PRD rubricó su participación en las audiencias públicas, estableciendo que "de nada serviría emprender nuevas reformas legislativas si no estuviésemos todos dispuestos a enmendar de raíz todas las conductas políticas que el pueblo ha rechazado y a cancelar el doble lenguaje... aquí, la escenografía impecable del pluralismo; allá afuera, la evidencia irrefutable del despojo electoral, la inercia humillante del autoritarismo y la denegación cotidiana de los derechos ciudadanos".<sup>66</sup>

La amplia participación en la consulta pública dio como resultado un cúmulo de propuestas que bien hubieran podido servir como materia prima para la reforma electoral prometida. Sin embargo, a pesar de la difusión de los debates a través de ciertos medios de comunicación, las audiencias públicas no generaron un verdadero debate a nivel nacional en torno al tema; la discusión volvió a encerrarse en los partidos políticos y en algunos sectores académicos. El malestar ciudadano heredado de las elecciones de 1988 tal vez contribuyó, en buena medida, al aumento de la incredulidad hacia todo lo relacionado con los procesos electorales. Además, estaba resultando evidente que el gobierno y el PRI no mostraban demasiada voluntad e iniciativa para hacer propuestas serias en torno a los ejes fundamentales que debería contemplar la reforma electoral: transparencia y credibilidad y la conformación de un sistema realmente competitivo de partidos. Aunado a esto, los partidos de oposición aún cuando tenían coincidencias sobre los principales aspectos a reformar de la legislación respectiva, no lograron armar una propuesta conjunta que le diera mayor fuerza a su posición y que, dado el caso, podría obtener el respaldo de ciertos sectores de la sociedad civil. La falta de acuerdos entre la oposición y la suma de intereses particulares debilitaron sus propuestas y permitieron que el

---

<sup>65</sup> Intervención de Arnoldo Martínez Verdugo en la primera audiencia pública..., *op. cit.*, p. 80-82.

<sup>66</sup> Intervención de Porfirio Muñoz Ledo en la cuarta audiencia pública, 22 de febrero de 1989, *ibid.*, p. 306-309.

gobierno y su partido consolidaran una forma de negociación secreta y excluyente (*concertación* en el lenguaje oficial).

Pero mientras en la Ciudad de México seguían las negociaciones con miras a la reforma electoral federal, en 6 estados se llevaron a cabo elecciones locales: Baja California, Campeche, Chihuahua, Durango, Michoacán y Zacatecas. Lo que conviene resaltar de estos procesos, es la actitud gubernamental ante dos escenarios donde dos partidos de oposición aparentemente triunfaron. En Baja California, el PRI perdió la gubernatura, la mayoría del congreso local y los principales municipios frente al PAN; reconociendo la derrota incluso con inusitada rapidez. En Michoacán, en tanto, no se le quiso reconocer al naciente PRD el triunfo de gran parte de sus candidatos a diputados locales. Pese a las múltiples denuncias de fraude el gobierno federal y el PRI se negaron a reconocer sus derrotas, llegando incluso a la confrontación directa con los militantes perredistas en diversas zonas del estado.<sup>67</sup> Resulta ilustrativo el que en las propias filas del partido gubernamental se hayan levantado voces en contra de este fraude tan burdo -pues las pruebas así lo indicaban-, negando en los hechos la tan mencionada "vocación democrática" e iniciando una etapa denominada entonces como *democracia selectiva*.<sup>68</sup>

Estos acontecimientos de ninguna manera se pueden tomar como hechos aislados, y aunque es difícil medir en qué proporción influyeron en la continuación de las negociaciones sobre la reforma electoral, es innegable que jugaron un papel importante. Y precisamente, como la correlación de fuerzas no favorecía en la negociación olgadamente a ningún partido con representación en la Cámara de Diputados, y las posiciones asumidas parecían irreconciliables, las condiciones políticas para lograr una reforma democrática que terminara con el tutelaje estatal sobre las elecciones se fueron deteriorando. Durante el complejo proceso de negociación muchos temas fueron saliendo de la agenda, por ejemplo, la representación proporcional en el Senado y la necesidad de ampliar los derechos políticos en el DF. Las discusiones se centraron en 3 puntos principalmente: organismos electorales; calificación electoral; y la integración de la Cámara baja.

---

<sup>67</sup> Cfr. Galindo López, Jesús, "Michoacán: la impostura del despotismo", en *El Cotidiano* N° 32, noviembre-diciembre de 1989, p. 16-26.

<sup>68</sup> *La Jornada*, 20 de julio de 1989.

Debido a que las fracciones legislativas de los diferentes partidos *paraestatales* parecían decididos a apoyar las posiciones del PRI, y como ni el PRD ni el PAN por sí solos formaban la mayoría necesaria, la fracción panista, por su número (101), se convirtió en la parte clave para sacar adelante la reforma.

Las negociaciones continuaron durante un periodo extraordinario de sesiones del Congreso que inició el 28 de agosto de 1989. La cercanía del primer informe de gobierno hacía inminente un acuerdo que diera muestras de la "vocación democrática" del presidente Carlos Salinas, por lo tanto los acercamientos con su principal interlocutor, el PAN, se intensificaron. Como el PRI no cedía en su afán de mantener la hegemonía en la estructura electoral, se provocó un empantanamiento de los debates en la Cámara de Diputados, ante esto, el PAN y el PRD intentaron una alianza que incluso pospusiera el debate final para el próximo año (1990).<sup>69</sup> Sin embargo, intempestivamente Acción Nacional decidió negociar en forma directa con el Ejecutivo Federal y con el PRI. La dirigencia de este partido acudió a la residencia oficial de Los Pinos y a la Secretaría de Gobernación entre el 14 y 15 de octubre de 1989, y el dictamen de la reforma quedó listo para enviarlo y aprobarlo en la Cámara de Diputados. El relato de ese episodio por parte de uno de los entonces negociadores perredistas parece contundente:

"A unos pocos días de que concluyera el periodo de sesiones, el PAN comunicó a la opinión pública, y a través de uno de sus negociadores al PRD, que había llegado a un acuerdo con el PRI para hacer posible la reforma constitucional. El esfuerzo de los representantes del PRD fue infructuoso para convencer al PAN, a sus dirigentes y diputados de los costos que tendría para el avance democrático del país aceptar las pretensiones del gobierno y su partido... En las horas siguientes al acuerdo PRI-PAN se formalizó una 'carta intención' y la mayoría de los diputados panistas aceptaron la posición de sus dirigentes".<sup>70</sup>

El dictamen preparado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, y que fue aprobado en lo general y en lo particular el 17 y 18 de octubre de 1989 respectivamente, consideraba lo siguiente:

---

<sup>69</sup> Alcocer, Jorge, "La reforma no deseada...", *op. cit.*, p. 48.

<sup>70</sup> *Idem.*

"Que para propiciar el avance democrático del país resulta conveniente reformar las normas relativas al régimen electoral federal y la integración y composición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, previstas en la Constitución General de la República".

"Que es necesario sustentar nuevas bases para el ejercicio de la función estatal electoral, ya sea en forma directa por los poderes Legislativo y Ejecutivo o a través de un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, debiendo dicha función estatal estar regida por los principios de certeza, imparcialidad, objetividad y profesionalismo".

"Que en su caso, el órgano superior de dirección del organismo deberá estar integrado por consejeros de los poderes Legislativo y Ejecutivo y por consejeros magistrados que por sus características aportarán un mayor grado de imparcialidad a los procesos electorales, así como por representantes de los partidos políticos..."

"Que teniendo en cuenta que no hubo consenso respecto de los planteamientos a fin de introducir para la Cámara de Diputados la representación proporcional total ni sobre los sistemas mixtos, particularmente el que establecía la igualdad de condiciones de todos los partidos para participar bajo el principio de mayoría, como en el de representación proporcional, se ha optado por un procedimiento graduado que propicia mayor equidad en la asignación de curules, en pro de la efectividad en el ejercicio de las funciones de la Cámara".

"Que resulta apropiado para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal regular de manera específica las normas para la asignación de representantes y para la integración de su respectivo colegio electoral."<sup>71</sup>

Los artículos constitucionales que finalmente fueron reformados son el 5, 35, 36, 41, 54, 60 y 73 y se referían a grandes rasgos a los siguientes temas:<sup>72</sup>

El artículo 5, sobre la profesionalización de las funciones electorales. Al artículo 35, fracción III solamente se le agregaron dos adverbios al verbo asociarse: "Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país". El artículo 36, fracción I se refería sobre el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del "documento que acredite la ciudadanía mexicana".

<sup>71</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 15 de octubre de 1989.

<sup>72</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990.

Para 1998, este organismo sigue sin funcionar de acuerdo a lo planeado, y la cédula de identidad no se ha elaborado todavía. El artículo 41 se modificó respecto a la organización de las elecciones federales, creando el organismo público que "será autoridad en la materia" y del Tribunal Electoral. El órgano superior de este organismo es el Consejo General, el cual se integraría por el secretario de Gobernación en representación del Poder Ejecutivo, dos diputados y dos senadores representando al Poder Legislativo, seis Consejeros Magistrados en representación de la sociedad, y los representantes de cada partido político nacional con registro.

El Tribunal se integraría por Magistrados electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el presidente de la república. En el artículo 54 se cambiaron las reglas de asignación de diputados de representación proporcional. Se modifica la famosa *cláusula de gobernabilidad* para que al partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría en los distritos uninominales, y por lo menos el 35% de la votación nacional, se le otorguen los lugares en la Cámara suficientes para obtener la mayoría absoluta. Se le otorgarían dos diputados adicionales por cada punto porcentual en que su votación haya rebasado el 35%.

Asimismo, el artículo 60, sobre la calificación de las elecciones, establece la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados será de 100 presuntos diputados nombrados por cada partido en proporción a las constancias obtenidas. El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría por los presuntos senadores con constancia de mayoría y por los senadores de la anterior legislatura que continúen en su cargo.

Se prevee la posibilidad de impugnar la elección de presuntos legisladores ante el Tribunal Electoral; las resoluciones de éste "sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales.

Por último, el artículo 73, fracción VI se refiere acerca de la asignación de los 26 representantes a la ARDF que se elegirían por representación proporcional, además de los 40 que se elegirían por mayoría relativa. Las nuevas condiciones señalaban como requisito para registrar

las listas de candidatos a ser electos proporcionalmente, que el partido aspirante a tal registro haya postulado candidatos en los 40 distritos uninominales del DF.

Para que un partido pudiera incorporar representantes a la Asamblea, requería obtener al menos el 1.5% de la votación emitida en la entidad. Se prevee también que ningún partido pueda contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios, es decir, que no pueda rebasar el 65%. Para obtener el control de la Asamblea se requiere que un partido obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el DF (5% menos que para el ámbito federal); se le otorgará entonces el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea. Se trata en pocas palabras de la "cláusula de gobernabilidad", pero para la ARDF.

De la alianza PAN-Gobierno que hizo posible esta reforma destacan dos aspectos: 1) El papel secundario que Acción Nacional le dió a las negociaciones conjuntas en el Congreso y el papel decisivo que le concedió a la negociación directa con el presidente Salinas, lo que negó en los hechos la pretendida autonomía de poderes; y 2) Las negociaciones privadas entre los partidos políticos y el gobierno canceló la posibilidad de una mayor transparencia en la vida política nacional.<sup>73</sup>

Al convertirse en el fiel de la balanza, el PAN fue corresponsable de la aprobación de estas reformas que negaban su lucha histórica de 50 años: por democracia; por el sufragio efectivo; por elecciones limpias y transparentes; por la representatividad legítima de las autoridades; en contra del presidencialismo; por una auténtica división de poderes; y en contra de las "negociaciones secretas y oscuras".<sup>74</sup> La justificación que hicieron de su voto a favor de la reforma algunos dirigentes del PAN resultó inconsistente: "consideramos que la sobrerrepresentación no era un aspecto fundamental de la reforma, sino lo más importante es contar con reglas claras para competir en las elecciones".<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Cfr. Yañez Maldonado, Matilde, "La alianza PAN-Gobierno en la aprobación de las reformas constitucionales en materia electoral (1988-1989)", en *Estudios Políticos* N° 12, tercera época, octubre-diciembre de 1992, p. 23-39.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 34-39.

<sup>75</sup> *La Jornada*, 21 de octubre de 1989. Además, sobre el sentido del voto del PAN puede consultarse: *Excelsior*, 6 de noviembre de 1989; *La Jornada* 25 y 24 de noviembre de 1989. y *Proceso* del 5 de enero de 1990, p. 22.

Con esta reforma constitucional, el gobierno de Salinas de Gortari imponía un candado que le garantizaría un control sin mayores dificultades del Congreso de la Unión después de las elecciones federales de 1991. Los cálculos oficiales para ese proceso eran de obtener al menos un 35% de la votación nacional, con lo cual se ganaría la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados: con 105 constancias de mayoría relativa (de las 300 en disputa), se le asignarían 146 diputaciones por la vía proporcional; en total 251. La reforma mantenía en el Poder Ejecutivo la responsabilidad de los procesos electorales, pues el secretario de Gobernación -empleado directo del Presidente de la República- fungiría como presidente del Consejo General del nuevo organismo (Instituto Federal Electoral), además, al presidente se le otorgaban facultades exclusivas para proponer a los consejeros magistrados y a los magistrados del Tribunal Electoral (TE). En suma, las facultades del Ejecutivo -organizar, supervisar y calificar- le permitirían el control absoluto del aparato electoral.

La creación de un nuevo organismo público con funciones electorales -el IFE- permitió al gobierno institucionalizar y profesionalizar a la vieja burocracia electoral, que hasta 1988 estaba bajo el control de la Secretaría de Gobernación y que en su mayoría eran miembros del PRI. De este modo, el nuevo organismo electoral difícilmente podría propiciar la formación de un equipo de funcionarios imparciales, objetivos y apegados a la ley, sobre todo si sus puestos dependían -en buena parte- del favor oficial.

Una vez aprobada la reforma constitucional por los congresos estatales se procedió a discutir la llamada ley secundaria. Los debates estuvieron limitados por los acuerdos anteriores y poco podía hacer la oposición (en este caso el PRD, ya que los otros 5 partidos, PRI, PAN, PPS, PARM y PFCRN estuvieron de acuerdo con los cambios) para revertir los lineamientos antidemocráticos de la nueva ley electoral. El 15 de julio de 1990 se aprobó el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) en la Cámara de Diputados con 369 votos a favor y 65 en contra (del PRD, una fracción del PAN y el llamado grupo independiente), más 2 abstenciones.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> *La Jornada*, 16 de julio de 1989.



Los aspectos más significativos del COFIPE eran:

- a) Se fortalece el control gubernamental de los procesos electorales por medio de un organismo dotado de amplios poderes (IFE), estructurado verticalmente: el Consejo General, una Junta Directiva, una Dirección General, 32 Juntas Delegacionales, y 300 Juntas Subdelegacionales. Toda esta estructura la preside el secretario de Gobernación. Tanto el Director General como los consejeros magistrados son propuestos por el Presidente de la República;<sup>77</sup>
- b) Se crea una burocracia profesional encargada de ejecutar las decisiones de la estructura del IFE, con el supuesto propósito de "lograr una administración eficaz y neutral". No obstante, en México se ha demostrado que la burocracia en general no es necesariamente neutral en lo político; en muchos casos ha servido para preservar los intereses del PRI (por temor o por afinidad) en detrimento de otras fuerzas políticas<sup>78</sup>;
- c) Se establece la tesis de "gobernabilidad" en el Libro I, así como los procedimientos para otorgar la sobrerrepresentación a un partido<sup>79</sup>;
- d) El cómputo de los votos se realizaría en varios días, permitiendo, en caso necesario, que los datos fueran *arreglado*<sup>80</sup>;
- e) El acceso de los partidos a los medios de comunicación -radio y televisión principalmente- quedó determinado y en manos de la misma burocracia electoral<sup>81</sup>;
- f) Se crea un complicado proceso de empadronamiento a cargo del RNE. La cédula de identidad "infalsificable" quedó pendiente<sup>82</sup>;
- g) Se obstaculizan las coaliciones y alianzas entre partidos, y en todo caso, el IFE resolvería en definitiva el registro o no de cualquier coalición, frente o fusión electoral<sup>83</sup>;

Los retrocesos antidemocráticos en esta reforma fueron tan significativos que bien se podría hablar de una *contrarreforma electoral*; pues se consolidaba el control gubernamental

---

<sup>77</sup> COFIPE, artículos 72 al 74 y Libro Sexto, título segundo, artículos 268 y 270.

<sup>78</sup> *Ibid.*, artículos 98 al 117.

<sup>79</sup> *Ibid.*, artículos 12 al 18.

<sup>80</sup> *Ibid.*, artículos 242 al 262.

<sup>81</sup> *Ibid.*, artículos 42 al 48.

<sup>82</sup> *Ibid.*, artículos 136 al 154.

<sup>83</sup> *Ibid.*, artículos 56 al 65.

sobre las elecciones y se favorecía *a priori* al PRI ante la cercanía del proceso electoral federal de 1991. Con esta nueva legislación se constataba la importancia que tiene para el régimen y su partido las reformas electorales y el "recurso de la legalidad", después de todo y como ha sucedido, saben bien que: "Con una legislación parcial y antidemocrática resulta infalible remitir la solución de los conflictos electorales a lo que la ley disponga".<sup>84</sup>

El COFIPE resultó la ley electoral mexicana más compleja, pero no por ello la más democrática, aunque para el presidente Carlos Salinas era digna de elogios pues contribuía a la "ampliación de nuestra vida democrática":

"En materia electoral, el Congreso de la Unión ha aprobado un nuevo marco jurídico renovado integralmente. El acuerdo democrático que hizo posible la reforma de la *Constitución* y la aprobación del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* constituye una innovación madura, un ejercicio político de altura. Por primera vez en la historia moderna del país, legisladores de partidos pertenecientes a todo el espectro político aprobaron las nuevas reglas electorales. Fue la iniciativa de los partidos políticos y el diálogo intenso, a veces apasionado, lo que hoy permite tener un instrumento perfeccionado para conducir la contienda electoral. Tanto en este Congreso como en la vida académica y en los medios de opinión pública, muchas ideas y propuestas se expusieron. Días, incluso noches enteras fueron testigos de la fuerza del debate y, al culminar, de la fuerza de la razón. El 85% de los diputados federales votó por el Código. Cinco de las seis fuerzas políticas aquí representadas lo consideró, en su conjunto, superior al que nos regía".

"La nueva legislación electoral... crea nuevas autoridades en las que ningún partido, ni el conjunto de ellos, tiene primacía. Los nombramientos se sujetan a procedimientos y a requisitos objetivos, no arbitrarios... Se profesionaliza el servicio electoral... El compromiso de todos (partidos, instituciones y autoridades federales) debe ser con la transparencia del proceso electoral. Los resultados dependerán de la capacidad de cada organización política para convencer y para ganarse el voto de los mexicanos."<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Fernández, Paulina. "La modernización...", *op. cit.*, p. 107.

<sup>85</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *Segundo informe de gobierno. 1990*, México, Presidencia de la República, 1990, p. 20-24.

### 5.3.- Las elecciones de 1991 y un nuevo proceso de reforma electoral.

En el marco de la reforma electoral recientemente aprobada y con una situación económica menos crítica que la de 1988, se llevaron a cabo las elecciones federales del 18 de agosto de 1991. Es importante resaltar que en el tercer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari había un panorama económico y político muy distinto al de aquél año de su elección tan discutida. Según cifras oficiales del Banco de México, las acciones y los indicadores más sobresalientes en el área económica de 1989 a 1991 eran estos:<sup>86</sup>

- Se inicia la etapa de estabilización en diciembre de 1988 al firmarse el *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico* (continuación del PSE); se controlan precios y salarios.
- Se logran acuerdos de reestructuración de la deuda pública exterior.
- Aumenta la reserva internacional del Banco de México a 6, 860 mdd.
- Continúa la reforma estructural de la economía: se flexibilizan las regulaciones en la inversión extranjera; participa el capital privado en obras de infraestructura; se libera el sistema financiero; se diversifican las exportaciones; desincorporación de empresas paraestatales; aumenta el gasto público; saneamiento de finanzas; política monetaria "prudente"; etcétera.
- Incremento del PIB: 2.9%, 3.9%, y 3.6% en 1989, 1990 y 1991 respectivamente.
- Incremento del empleo: 5.1%, 5.5%, y 6.3% durante 1989, 1990, y 1991 respectivamente.
- Inflación: 19.7%, 29.9%, y 18.8% durante 1989, 1990, y 1991 respectivamente.

En materia política los acontecimientos más sobresalientes eran los siguientes:

- Se disuelve el FDN en 1989 y no se forma otra alianza electoral destacada para 1991; las limitaciones legales tuvieron mucho que ver en esto.

---

<sup>86</sup> Información contenida en los informes anuales del Banco de México durante 1989, 1990 y 1991. Estas cifras, por supuesto, no necesariamente reflejaban la realidad económica de la mayoría de la población; al respecto puede verse: Meyer, Lorenzo, *El liberalismo autoritario...*, op. cit., p. 125-147.

- Aumentó el número de partidos con registro a 10: PAN, PRI, PPS, PARM, PFCRN, PRD, PDM, PRT, PT y PEM.
- Se estrenan los nuevos organismos contemplados en la reforma electoral: IFE, TRIFE y RNE.
- Recuperación de la imagen presidencial.<sup>87</sup>
- Ambiente preelectoral caracterizado por la desconfianza y las denuncias de irregularidades.<sup>88</sup>

Las elecciones próximas de 1991 eran de suma importancia para el gobierno de Carlos Salinas pues implicaban, entre otras cosas, la recuperación de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados que le facilitaría la consecución de su programa de reformas económicas, y la recuperación de legitimidad, tanto para él como para el PRI. En este sentido, el grupo gobernante y su partido prepararon este proceso con antelación; desde el marco legal que les permitiría seguir controlando el desarrollo del proceso (la reforma electoral de 1989-90), hasta aspectos como la elaboración del padrón electoral, entrega de credenciales y la integración de las mesas directivas de casilla.

Conforme el proceso avanzaba, las denuncias de los partidos se incrementaban y la descalificación del mismo se hacía por adelantado.<sup>89</sup> Esta guerra de acusaciones lo único que lograba era incrementar la desconfianza de la población en los comicios por venir. Al respecto, un estudio realizado por la revista *Nexos* señaló lo siguiente: el 64% de los mexicanos consideraban "muy importantes" estas elecciones; pero el 49% creía que iba a haber fraude en los resultados; y el 48.3% expresó su confianza en la limpieza del proceso.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Según algunas encuestas preelectorales, la popularidad del presidente Salinas aumentó considerablemente de 1988 a 1991, a tal grado que el 62% de los entrevistados tenía buena opinión de él, no tanto del PRI (49%); *cf.* *Este País* N° 5, agosto de 1991, p. 5 y 6.

<sup>88</sup> Desde algunos meses previos a los comicios se hizo evidente que el PRI y el gobierno tenían una estrategia para recuperarse electoralmente, los indicios de ese objetivo se notaban por la excesiva propaganda oficial en los medios electrónicos, por el acarreo de simpatizantes a los mítines, por el otorgamiento de despensas, etc; *cf.* *La Jornada*, 21 de julio de 1991; *El Nacional*, 13 de febrero de 1991; *Unomásuno*, 14 de mayo de 1991.

<sup>89</sup> Existen diversos trabajos que analizan este proceso electoral con diferentes enfoques, por ejemplo: Aziz Nassif, Alberto y Jacqueline Peschard (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, CIIH-UNAM/Miguel Angel Porrúa, 1992; Favela, Alejandro, "Las elecciones de 1991: una explicación posible de la realidad política nacional". en *Estudios Políticos* N° 8, tercera época, octubre-diciembre de 1992, p. 135-145; Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, FLACSO/Plaza y Valdés, 1992; así como varios ensayos de *El Cotidiano* N° 44, noviembre-diciembre de 1991, y *Nexos* N° 164, agosto de 1991.

<sup>90</sup> "Las elecciones y la opinión pública" en *Nexos* N° 164, *op. cit.*, p. 27-31. En otra encuesta similar el porcentaje de ciudadanos que creían que el voto se respetaría en 1991 fue del 42%; el 32% no lo creyó, y el 26% no supo, *Este País* N° 5, *op. cit.*, p. 6.

Pero si algunas encuestas revelaban desconfianza de los ciudadanos hacia los próximos comicios, otras favorecían los cálculos gubernamentales: Según la revista *Este País*, un gran número de mexicanos (44%) consideraba su situación personal "mejor que el año anterior" (1990); y el 53% consideraba que el próximo año (1992) sería aún mejor. En cuanto al PRI, un 63% señaló su intención de votar por él; finalmente, 62% de los encuestados tenía "buena opinión" del presidente Carlos Salinas y del Pronasol.<sup>91</sup> Las opiniones favorables al régimen sin duda tenían que ver con la mejorable situación económica -al menos de acuerdo con las cifras que el propio gobierno difundía-, además de los excesivos gastos (casi 3 mil mdd) en las campañas de Solidaridad.<sup>92</sup>

En este contexto, el 18 de agosto de 1991 se llevó a cabo el proceso electoral intermedio más atípico en los últimos 27 años. Los primeros resultados preliminares proporcionados por el IFE mostraban una recuperación asombrosa del PRI respecto a 1988.<sup>93</sup>

Aunque la promesa gubernamental de ofrecer resultados preliminares la misma noche de la elección se incumplió, al día siguiente fue posible tener una idea de la jornada en general: mientras el PAN, PRD y PRT protestaban por lo que llamaron "el fraude más escandaloso que en México se haya registrado",<sup>94</sup> el PRI intentaba obtener posiciones extras como una muestra más de su superioridad electoral. Las denuncias por irregularidades durante la jornada fueron tan diversas como su origen mismo. Se argumentó todo tipo de *anomalías*: robo y relleno de urnas, acarreo de votantes, inducción del voto, sobrevotación por encima del padrón, duplicación de credenciales, sobornos, amenazas... Todo lo anterior, como oportunamente lo denunció la ONG

---

<sup>91</sup> *Este País* N° 5, *op. cit.*, p. 3-5.

<sup>92</sup> Cfr. Consejo Consultivo del PRONASOL, *El combate a la pobreza*, México, El Nacional, 1991, p. 149. Las repercusiones que pudo o no tener el Pronasol en la contienda electoral fueron analizadas por Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Welden, "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", en *Estudios Sociológicos* N° 34, enero-abril de 1994. 155-181. De las conclusiones más relevantes de este trabajo se desprende que, efectivamente, la asignación de recursos del Pronasol tuvo que ver con el intento de recuperar -por parte del gobierno- a la clientela electoral que perdió en 1988.

<sup>93</sup> Según las primeras 18 mil casillas computadas, el PRI obtenía cerca del 60%, el PAN 20% y el PRD 7% de la votación nacional: *La Jornada*, 20 de agosto de 1991.

<sup>94</sup> *La Jornada*, 21 y 22 de agosto de 1991.

Acuerdo para la Democracia, hizo que se votara "en condiciones que no satisfacen las expectativas democráticas".<sup>95</sup>

Tan sólo en los primeros tres días posteriores a la elección se contabilizaron 1,250 reportes de irregularidades en el Distrito Federal y 59 denuncias por supuestos delitos electorales. La propia Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) tuvo que declararse incompetente en materia electoral ante la presión de los partidos políticos que exigían su intervención.<sup>96</sup>

La llamada "recuperación oficial" contó con una estrategia efectiva; algo de lo cual carecieron los otros partidos políticos que le apostaban a la repetición del *voto de castigo*. Después de la seria advertencia de 1988, era lógico que el aparato estatal estaría dedicado a la consolidación del grupo en el poder, y de paso para inflingirle una severa derrota a los llamados *neocardenistas*. La reforma electoral recién estrenada, el levantamiento del censo de población en 1990 (el cual provocó un caudal de dudas sobre su veracidad), el nuevo padrón electoral, el excesivo gasto en publicidad del Pronasol y de la imagen presidencial, y la extensa movilización de ciudadanos en las campañas del PRI y en la promoción del voto, nos hablan de un objetivo específico del régimen que no tenía nada que ver con el tan citado tránsito a la democracia, sino con la reiteración de las viejas prácticas -y algunas nuevas- que le dan sustento al sistema autoritario.

Aunque hablar de fraude y de un proceso amañado resultaba una reiteración, diversos analistas políticos trataron de explicar la abrumadora mayoría del PRI en los comicios de 1991. Uno de ellos explicaba:

"Mi hipótesis básica... es que la votación total obtenida por el PRI el 18 de agosto está integrada por cuatro componentes esenciales:

- 1.- El fraude inercial, que se produce predominantemente en las zonas rurales, no requiere planeación ni consigna; el cacique del poblado sabe lo que tiene que hacer y lo hace.
- 2.- El fraude diseñado y ejecutado para garantizar el triunfo en aquellas zonas de alto riesgo para el PRI.

---

<sup>95</sup> *Idem.*

<sup>96</sup> *Idem.*

3.- El voto conquistado con base en una estrategia de 'ingeniería electoral' diseñada al nivel de casilla, manzana y acera.

4.- El voto libremente decidido por los ciudadanos en favor del PRI".<sup>97</sup>

Estos cuatro componentes de la hipótesis de Jorge Alcocer, más bien podrían tomarse como complemento de la estrategia gubernamental en su afán de recuperar la legitimidad perdida tres años atrás. Pero lo atípico de esta elección se encuentra precisamente en la comparación de cifras. Los elementos que nos permiten identificar estos comicios como *sui generis* son: 1) por primera vez en los últimos años (30) disminuyó el número de empadronados en relación al proceso anterior (cuadro 15, p. 225); 2) por primera vez en 27 años una elección intermedia (sólo de diputados y senadores federales) superó en votación emitida a la anterior inmediata elección presidencial (cuadro 18, p. 267); 3) al aumentar la votación absoluta y disminuir el número de empadronados, disminuye la abstención (34.51%); 4) al aumentar la votación priísta, el porcentaje de votación para los otros partidos disminuyó, aún cuando en términos absolutos aumentó, al menos al PAN y PRD (cuadro 15, p. 225).

Pero no todo le salió exacto al PRI en 1991, pues en Guanajuato y San Luis Potosí se realizaron elecciones en la misma fecha para elegir gobernador. En estos estados se volvió a evidenciar esa actitud autoritaria y selectiva que caracterizaba al gobierno de Carlos Salinas. Tanto en uno como en otro estado las irregularidades y las arbitrariedades abundaron, lo que se tradujo en serios conflictos poselectorales. En Guanajuato se hizo renunciar a Ramón Aguirre Velázquez (ex regente del DF en el sexenio 1982-1988) después de que ya había sido declarado gobernador electo; su lugar fue ocupado por el panista Carlos Medina Placencia.<sup>98</sup> Para San Luis Potosí no hubo solución inmediata debido a que Salvador Nava -candidato de la alianza opositora formada por el PAN, PDM y PRD- se negaba a aceptar el fraude que favoreció a Fausto Zapata;

---

<sup>97</sup> Alcocer, Jorge, "Cifras desentrañadas", en *Proceso* N° 774, 2 de septiembre de 1991, p. 34.

<sup>98</sup> Un buen recuento de este episodio político nacional se encuentra en Martínez Assad, Carlos, "Caminos de Guanajuato ¿hacia un nuevo modelo político?", en *Eslabones* N° 3, enero-junio de 1992, p. 20-33.

el esfuerzo casi solitario del médico Nava consiguió semanas después la renuncia del gobernador priísta.<sup>99</sup>

Finalmente, en su tercer informe de gobierno el presidente Carlos Salinas expresó su beneplácito por el proceso electoral federal de 1991, "en el que los ciudadanos de la República dieron una prueba ejemplar de civismo en una de las elecciones intermedias más concurridas en tiempos recientes". No obstante, al mismo tiempo se reconoció la necesidad -nuevamente- de "perfeccionar algunas disposiciones electorales".<sup>100</sup> Estas disposiciones tenían que ver, según el discurso presidencial, con la entrega de credenciales oportunamente, con el sistema de información sobre los resultados, y con el padrón electoral. En vista de este reconocimiento, la convocatoria sería para una nueva reforma electoral:

"Convoco, por ello, a los partidos políticos a estudiar y proponer las modificaciones apropiadas para perfeccionar el marco electoral y adoptar métodos análogos a los que utilizan muchos países avanzados con el fin de proporcionar los resultados el mismo día de la jornada electoral."<sup>101</sup>

Con este anuncio parecía que se cerraba la etapa de la crisis autoritaria del régimen -heredada del 88- y se perfilaba una segunda mitad del sexenio, política y económicamente estable; con la imagen presidencial revalorada. Tan se recuperó la figura paternalista del Presidente de la República, que los rumores sobre una posible reelección de Carlos Salinas cobraron inusitada resonancia.<sup>102</sup> Con todo, lo más sobresaliente de esta nueva convocatoria presidencial era la constatación de un proceso que inició en 1986 y que rayaba en lo absurdo: la instrumentación de una reforma electoral para cada elección federal.

---

<sup>99</sup> Para este caso puede verse Aziz Nassif, Alberto. "San Luis Potosí: la repetición de una agresión", en *Eslabones* N° 3, *op. cit.*, p. 6-19.

<sup>100</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *Tercer informe de gobierno. 1991*. México, Presidencia de la República, 1991, p. 20-22.

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> A pesar de que la figura de Carlos Salinas se asociaba con el Pronasol, y la popularidad de ambos crecía, la opinión pública rechazaba en términos generales una posible reelección presidencial. Según un sondeo de *Este País*, sólo el 24% de los mexicanos estaba a favor de la reelección presidencial, mientras que el 58% se oponía. *Cfr. Este País*, N° 6, septiembre de 1991, p. 11-13.



Durante todo el año de 1992 el llamado del gobierno federal no se tradujo en acciones concretas y el debate partidista se dio en torno a la reforma del gobierno del Distrito Federal. Fue hasta un año después de aquella convocatoria presidencial para una nueva reforma electoral que el tema volvió a la agenda política nacional:

"Hay que consolidar el perfeccionamiento democrático y la transparencia electoral... Más que grandes cambios políticos, hoy la nación está demandando el compromiso democrático de todos... Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos, poner topes a los costos de las campañas electorales, y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales."<sup>103</sup>

Para el gobierno salinista, esta nueva exhortación se centraba en el marco de lo que oficialmente se anunciaba como *Reforma del Estado*, y que establecía "mediante el fortalecimiento de nuestro sistema político democrático, de un sistema de partidos en un esquema competitivo. No puede haber regreso al partido prácticamente único, como no hay regreso al aislamiento de la dinámica mundial... Las elecciones en México tienen que seguir siendo cada vez mejores y las actitudes apegadas a la ley."<sup>104</sup>

La llamada *Reforma del Estado* formó parte del discurso oficial a lo largo de los primeros años de la administración de Carlos Salinas, y cualquier acto público podía ser buen escenario para explicar lo que la burocracia política entendía por ello:

"La reforma del Estado es, en esencia, un proceso político y se hará con los poderes de la República. Por lo tanto estará presente la sociedad, no sólo representada en el Congreso, sino a través de la acción de los partidos políticos, las organizaciones sociales y la opinión pública... La reforma es un asunto del Estado y de la sociedad, y se hará, porque llegó el momento social para

---

<sup>103</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Cuarto informe de gobierno*, 1992, México, Presidencia de la República, 1992, p. 47.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 14.

hacerla y porque sólo el proceso de cambio puede garantizar la continuidad de México en la historia."

"La reforma se tiene que dar en tres ámbitos: en el de la intervención del Estado en la economía; en el de la naturaleza y los mecanismos a través de los cuales se da la relación entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad; y en el del ejercicio legítimo del poder público y su control democrático a través de la división de poderes, el federalismo y las elecciones."<sup>105</sup>

En ese intento por "reformular las instituciones", el régimen volvía a recurrir a la reforma electoral como mecanismo liberalizador y no a una auténtica reforma política que encauzara las relaciones gobierno-sociedad de manera democrática. Se trataba, nuevamente, de cambiar lo menos para seguir igual, o como lo explicó a su modo el regente capitalino: "se trata de gobernar sin temor al cambio y cambiar sin perder la conducción democrática de la nación".<sup>106</sup> Otra vez se reducía la vida política del país al juego electoral administrado por el régimen.

Ahora bien, debido a que las elecciones federales de 1991 modificaron la correlación de fuerzas a favor del gobierno y su partido, pero no lograron dotar a éstas de la credibilidad suficiente, el presidente se vio en la necesidad de hacer la nueva convocatoria para modificar el recientemente estrenado COFIPE. En diciembre de 1992 fue lanzada la convocatoria para crear una Comisión Plural Especial con los coordinadores de las fracciones en la Cámara de Diputados, y dar inicio a las negociaciones de la reforma. Esta vez las discusiones centrales sobre la reforma se realizarían cupularmente entre los partidos. Por un lado en el Congreso, y por el otro en reuniones privadas con funcionarios del gobierno. Al llamado para la celebración de un Foro de Consulta acudirían exclusivamente *especialistas en la materia* en calidad de invitados.

El 13 de enero de 1993 el Consejo General del IFE aprobó la creación del Foro para la Reforma Electoral considerando:

---

<sup>105</sup> "Discurso de Manuel Camacho Solís en nombre del Gobierno de la República en la ceremonia conmemorativa del LXXIX Aniversario de la Revolución Mexicana el día 20 de noviembre de 1989", en Ramírez Hernández, Guillermo (comp.), *Lecturas sobre la reforma política de la Ciudad de México*, México, Fundación Cambio XXI, 1993, p. 42-45.

<sup>106</sup> *Idem.*

"Primero: Que la sociedad mexicana se ha venido manifestando a favor de avanzar en la consolidación del Sistema Democrático Nacional, fundamentalmente en el ámbito de las normas e Instituciones Electorales..."

"Se crea el Foro con el objeto de recoger en audiencias públicas puntos de vista y propuestas... a fin de integrarlos en una memoria que se remitirá a las Cámaras de Diputados y Senadores para que en su caso sean considerados en los análisis y deliberaciones que lleven a cabo en torno a las reformas y adiciones al marco vigente".

"Segundo: Los temas de las audiencias son: 1) El régimen de partidos políticos y las consideraciones de la competencia electoral; 2) La consolidación de las instituciones y los procedimientos electorales; y 3) El desarrollo democrático en México." <sup>107</sup>

El Foro realizó 5 audiencias del 26 de marzo al 30 de abril de 1993, los temas que más se discutieron entre los "invitados" fueron estos: el financiamiento equitativo a los partidos políticos; control del financiamiento privado; gastos de campañas electorales; regulación del acceso a los medios de comunicación; las coaliciones y candidaturas comunes; la eliminación de la cláusula de gobernabilidad; integración y autonomía de los órganos electorales; y observadores electorales. <sup>108</sup>

Como era de esperarse, muchas de las opiniones y propuestas que se hicieron volvieron a quedar en eso, en opiniones simplemente. El proceso de negociación entre los partidos llevaba casi 8 meses -desde la instalación de la Comisión Plural-, y ni en la Secretaría de Gobernación ni en las cámaras se vislumbraba un acuerdo.

Las negociaciones llegan a su recta final cuando el PRI hace pública su propuesta de reformas al COFIPE el 7 de julio de 1993. Entre los temas principales de esta propuesta destacan: la apertura del Senado a la representación proporcional; la eliminación de los Colegios Electorales; eliminación de la cláusula de gobernabilidad; y reglamentación de las coaliciones entre partidos. <sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 17 de marzo de 1993.

<sup>108</sup> Instituto Federal Electoral, *Foro para la reforma electoral. Memoria 1993*, México, IFE, 1993, p. 1-280.

<sup>109</sup> *El Financiero*, 4 de agosto de 1993.

Como para nadie era una novedad que las elecciones en México seguían careciendo de credibilidad (con todo y las reformas electorales recientes), era importante para el régimen empezar a disipar la *sombra de ilegitimidad* para los próximos comicios presidenciales de 1994. En este sentido, el PAN debería aportar su *fuerza moral* para lograr los consensos y elevar el nivel de competencia; lo cual no sería muy difícil, ya que este partido estaba interesado en afianzar su posición de segunda fuerza electoral en el país. Es importante mencionar que las negociaciones estaban centralizadas en las cúpulas partidistas del PAN, PRI y PRD; mientras los otros partidos sólo se ceñían o alejaban de las posiciones de éstos.

Las propuestas principales de cada uno de los partidos antes de llegar a la propuesta final, fueron estas:

**PAN:** Regular el financiamiento de los partidos políticos y sus gastos de campaña; la plena autonomía del Tribunal Federal Electoral; apertura del Senado a 3 representantes por entidad federativa; eliminación del impedimento para que los mexicanos con padres extranjeros puedan ser candidatos a la Presidencia de la República (art. 82 constitucional); eliminación de la cláusula de gobernabilidad; suprimir la autocalificación en las cámaras y en la ARDF; equidad en los medios de comunicación; aumentar los requisitos para el registro de nuevos partidos.<sup>110</sup>

**PRI:** Además de lo mencionado líneas antes, propuso lo siguiente: tope a los gastos de campaña; acceso de los partidos a los medios de comunicación; depuración de los procedimientos electorales; reconocimiento a los servidores electorales; y verificación del padrón electoral.<sup>111</sup>

**PPS:** Desaparición del Senado "por obsoleto"; desaparición de la cláusula de gobernabilidad trato igualitario en el financiamiento de los partidos políticos; acceso equitativo a los medios de comunicación; no a la modificación del artículo 82 constitucional.<sup>112</sup>

**PARM:** Apoyó en términos generales la propuesta del PRI.<sup>113</sup>

**PFCRN:** Pluralidad en el Senado; división de poderes; transparencia y certidumbre electoral "hacer valer el voto siempre".<sup>114</sup>

<sup>110</sup> *Quórum*.Nº 17, año 11, agosto de 1993, p. 11-14 y *El Financiero*, 16 de agosto de 1993.

<sup>111</sup> *Quórum* Nº 17, *op. cit.*, p. 3-10.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 21-28.

<sup>113</sup> *Quórum* Nº 20, noviembre de 1993, p.8-9.

<sup>114</sup> *Quórum* Nº 17, *op. cit.*, p. 29-32.

*PRD*: Reconocimiento a la presencia de observadores electorales; creación de un organismo de vigilancia ciudadana, tanto del padrón electoral como del proceso comicial; celebración de una segunda vuelta en la elección presidencial en caso de que ningún contendiente obtuviera la votación requerida; 4 senadores por entidad federativa; elección de 250 diputados por vía de mayoría relativa y 250 por la vía plurinominal; autorización para que los mexicanos en el extranjero puedan votar; topes a los gastos de campaña; mayor financiamiento público a los partidos; libertad de alianzas, coaliciones y candidatos comunes; establecimiento del referéndum; desaparición del régimen de partido de Estado.<sup>115</sup>

Para la segunda quincena de agosto de 1993 se dio a conocer una propuesta formal de reforma a diversos artículos constitucionales. Todo indicaba que los tres partidos políticos más importantes (electoralmente) habían llegado a un acuerdo en cuanto a las modificaciones al COFIPE, sin embargo, en los días posteriores -en el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión- las diferencias afloraron nuevamente. En un principio el PAN y el PRD coincidían en que "la reforma política jamás será auténtica y democrática si en el fondo tiene como objetivo garantizar la permanencia del PRI en el poder."<sup>116</sup> Esta aparente coincidencia los llevó a plantear la necesidad de formar un "frente común" para obligar al partido oficial a aceptar cambios profundos en los organismos electorales. No obstante, en los días previos a la discusión final en la Cámara de Diputados hubo un acercamiento entre dirigentes priistas y panistas para sacar adelante la reforma constitucional. El PRI -a disgusto- aceptó la modificación del artículo 82 de la *Constitución* con la condición de que se aplicara hasta el año de 1999, a cambio del apoyo panista a la reforma electoral en general.<sup>117</sup>

El 24 de agosto del mismo año, las fracciones de diputados del PAN, PRI y PARM aprobaron en lo general un paquete de reformas a la Constitución que establecía el nuevo marco jurídico para las elecciones federales de 1994. Se argumentó a favor, que estos cambios permitirían tener "una legislación que dé mayor certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 15-20 y *El Financiero*, 16 de agosto de 1993.

<sup>116</sup> *El Universal*, 18 de agosto de 1993.

<sup>117</sup> La crónica de estas negociaciones se puede consultar en *Novedades*, 25 de agosto de 1993 y en *El Universal*, 30 de agosto de 1993.

profesionalismo al sistema democrático y se garantice plenamente la renovación pacífica y legal de los poderes Legislativo y Ejecutivo."<sup>118</sup> Los otros tres partidos con representación en la Cámara de Diputados, PPS, PFCRN y PRD, al votar en contra manifestaron que esta reforma "no satisface las exigencias democráticas del pueblo y, en algunos casos, hay retrocesos en el avance político."<sup>119</sup>

Los artículos constitucionales reformados fueron los siguientes:

Al artículo 41 se adicionó un párrafo: "La ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales". La idea era reglamentar el financiamiento público y privado de los partidos, así como poner límites y controles a sus egresos.

Se estableció además la organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, que será un "órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral... El Tribunal tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable... las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal..."<sup>120</sup>

En el artículo 54 se suprime la "cláusula de gobernabilidad", pero se establece un mecanismo que garantiza la mayoría de diputados al partido que obtenga mayor número de votos, sin que éste pueda por sí mismo reformar la *Constitución*. El tope máximo de asignación de diputados por las dos vías (uninominal y plurinominal) es de 315, equivalente al 63% de la Cámara. Esta fórmula se aplicaría únicamente en el caso de que algún partido obtuviera más del 60% de la votación nacional emitida.<sup>121</sup>

Se establece que el Senado de la República se integrará por 4 senadores por cada entidad federativa; tres electos según el principio de mayoría relativa y uno que se le asignaría a la primera minoría (artículo 56).<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> *El Universal*, 25 de agosto de 1993.

<sup>119</sup> *Idem*.

<sup>120</sup> *Gaceta Electoral* N° 1, Nueva época, 1994.

<sup>121</sup> *Idem*.

<sup>122</sup> *Idem*.

El artículo 60 se reformó para eliminar la autocalificación de la elección de los diputados y senadores. El IFE se encargará de declarar la validez de la elección respectiva; otorgará las constancias de mayoría correspondientes; asignará los senadores de primera minoría y los diputados de representación proporcional.<sup>123</sup>

El artículo 63 modificó el requisito del quórum para abrir las sesiones en ambas cámaras. En el artículo 74 se especifica la facultad de la Cámara de Diputados para "erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable."<sup>124</sup>

Al artículo 82 se le reformó el requisito de ser mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos por nacimiento para ser Presidente de la República, para quedar así: "Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años."<sup>125</sup>

De acuerdo a estas modificaciones constitucionales, al COFIPE se le agregaron los siguientes cambios:

- a) **Acceso a los medios masivos de comunicación;** el IFE, por medio de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Comisión de Radiodifusión se encargarían de producir y difundir los programas de los partidos (artículos 42 al 48).
- b) **Financiamiento de los partidos políticos.** Se establecieron los tipos de financiamiento: 1) público; 2) por militancia; 3) de simpatizantes; 4) autofinanciamiento; y 5) por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Se constituyó una comisión de consejeros para la revisión del origen y destino de los recursos de los partidos (artículo 49).
- c) **Topes a las campañas electorales.** El Consejo General del IFE fijaría los gastos y topes para las campañas de los partidos (artículo 182-A).

---

<sup>123</sup> *Idem.*

<sup>124</sup> *Idem.*

<sup>125</sup> Artículo 82 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1994.

d) Padrón electoral. Se prevee el procedimiento para la obtención de la credencial de elector con fotografía; el funcionamiento del Registro Federal de Electores (RFE); se garantiza el acceso de los partidos a las bases de datos (artículos 142 al 166).

e) Integración de los organismos electorales. No se modifica la integración del Consejo General del IFE (Srio. de Gobernación, dos diputados y dos senadores, seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos), sólo se cambia el proceso de selección de los funcionarios de casilla; por doble insaculación (artículos 73 al 86).

Aun cuando en esta reforma a la ley electoral se introdujeron algunas propuestas de los partidos de oposición, esos cambios no modificaban de fondo las reglas de la competencia electoral, ni la estructura de los órganos encargados de llevar a cabo todo el proceso. El esquema vertical de esos órganos y de la toma de decisiones quedaba a disposición del Ejecutivo Federal; todas las instancias seguían dependiendo, en gran medida, del Presidente de la República. En los hechos, estas instancias (IFE, TRIFE, RFE) se habían convertido en instrumentos que favorecían la hegemonía del partido del régimen y el fortalecimiento del presidencialismo en el sistema político mexicano. Más que una respuesta a las exigencias democratizadoras de ciertos sectores de la sociedad, esta reforma era producto de las negociaciones entre los partidos políticos, y de el PAN con el gobierno principalmente. Mientras la mayoría de los partidos opositores trataban de conseguir más espacios de poder y reglas menos desventajosas para la competencia electoral, el grupo gobernante simplemente trataba de limpiar el desprestigio nacional e internacional de las elecciones en México. No se trató, en síntesis de un impulso efectivo hacia la tan malograda transición democrática del país, sino un episodio más en el largo proceso de liberalización política.

#### **5.4.- El Distrito Federal y los procesos electorales de 1988 y 1991.**

El continuo desarrollo que la Ciudad de México ha venido mostrando en las últimas décadas ha generado cambios importantes en la estructura social y económica, así como nuevas



demandas y planteamientos. Asimismo, empezaron a manifestarse concepciones políticas distintas sobre la organización del gobierno de la ciudad entre los diferentes actores políticos y sociales. Esta nueva realidad se vio acentuada durante las décadas del 70 y 80, tanto por la denominada *Reforma Política* de 1977, como por el surgimiento de nuevos movimientos sociales y la diversificación de la sociedad civil.

Aunque resulta un lugar común afirmar que a partir de 1985 la politización de los movimientos sociales se incrementó en el DF, en buena medida así fue debido a una mayor intervención de éstos en el ámbito político. Esta intervención implicaba la ampliación de los espacios en los cuales la sociedad podía plantearse y debatir asuntos de interés general, así como demandar y exigir al gobierno el cumplimiento de sus funciones.<sup>126</sup> La creación de la ARDF en 1987 respondió de algún modo a esta realidad. Se reconoció la exigencia de parte de las fuerzas políticas y sociales de esos nuevos espacios de representación ciudadana que dieron cauce a "una sociedad civil plural, más informada y politizada, con mayor capacidad de organización y demandante de mayor participación en la definición de las decisiones públicas".<sup>127</sup>

Ese incremento en la participación ciudadana fue, sin embargo, casi totalmente ignorado por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado en 1988, a pesar de que en el *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1987-1988* se establecía como objetivo "Promover la participación ciudadana en los procesos y toma de decisiones, mediante foros de consulta pública de los Programas Parciales".<sup>128</sup>

Para la administración saliente era prioritario realzar las acciones de ordenamiento y regulación del desarrollo urbano en el DF, debido a que desde 1980 se inició un proceso de elaboración de planes y programas sobre la reestructuración administrativa de la entidad. De este modo el presidente Miguel de la Madrid resaltó: "En los seis años de gobierno el esfuerzo se encaminó a lograr un patrón de desarrollo más justo y ordenado para la capital, teniendo como

---

<sup>126</sup> Cfr. Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Aportaciones del Movimiento Urbano Popular", en *Revista Mexicana de Sociología* .Nº 3, julio-septiembre de 1994, p. 93-100.

<sup>127</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, Año II, Nº 19, 3 de septiembre de 1993, p. 680-689.

<sup>128</sup> Madrid Hurtado, M., *Sexto informe... (informe complementario)*, op.cit., p.199-204.

objetivo fundamental el mejoramiento de la infraestructura y la prestación de los servicios básicos que demandan los habitantes de la capital del país." <sup>129</sup>

De los "logros" de su administración en el DF, De la Madrid destacó el "incremento en la red del Metro; incremento en el número de autobuses; mejoramiento en abasto de agua y drenaje; esfuerzos importantes para garantizar la integridad física y la de los bienes de la población del Distrito Federal; trabajo de protección y restauración ecológica; simplificación de los sistemas jurídico y administrativos; mejoramiento y construcción de viviendas; ..." <sup>130</sup>

Ante la prioridad administrativa que siempre ha tenido para el régimen el DF, la cuestión política y de gobierno pasaba a segundo término. De este modo, la ARDF con todo y sus limitaciones fue el único avance en cuestión de derechos políticos que consiguió la sociedad civil en la Ciudad de México durante esos años. La Asamblea tendría el papel de servir como *pivote* para aligerar las tensiones políticas que había tenido la ciudad y su área metropolitana por lo menos desde la segunda mitad de los años 80.

Las elecciones federales y locales de 1988 fueron una muestra de esas tensiones y del innegable aumento de la oposición política en la entidad. Las características propias del ciudadano capitalino (mayor escolaridad, mayor información, etc) aunadas a lo que se definió como la *tormenta democratizadora*, dieron como resultado un serio cuestionamiento sobre la forma de gobierno y su viabilidad en la ciudad.

A pesar de que muchos ciudadanos continuaron con su apatía o indiferencia ante la oportunidad (raquítica aún) de expresar sus preferencias políticas en las elecciones, el DF, y en general toda la zona metropolitana, se convirtieron en el área de mayor competitividad partidista del país en el proceso electoral de 1988. En el DF se registró la combinación de menor abstención y mayor fuerza de la oposición de toda la República. Mientras que a nivel nacional el promedio de abstencionismo fue de 50.8%, en el DF fue de 45.2%; la fuerza de los partidos opositores en conjunto llegó al 72% aproximadamente (cuadro 15, p. 225 y cuadro 16, p. 266). De haberse extendido la coalición que apoyó a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial a todos

---

<sup>129</sup> *Idem.*

<sup>130</sup> *Idem.*

los puestos de elección popular, probablemente el FDN hubiera controlado la primera ARDF y obtenido casi las 40 diputaciones federales, además de las senadurías que sí consiguió (cuadro 16).

Cabe destacar la relevancia que tuvo en este proceso electoral la incorporación de los nuevos movimientos sociales (y algunos no tan nuevos), varios de ellos identificados con el MUP, a la participación directa en las elecciones. Por algunos años el MUP había tratado de mantenerse independiente con respecto a ciertos partidos políticos, sin embargo, en 1988 tanto en la fase previa a los comicios como en la supervisión del proceso y la defensa del voto, su vinculación fue casi total. Un buen número de dirigentes se presentaron como candidatos a ocupar cargos en la instancia de elección popular de la ciudad (ARDF), principalmente impulsados por los partidos políticos de izquierda.<sup>131</sup>

De la creciente oposición política en la capital, que se manifestó casi en su totalidad en la elección de 1988, se pueden sacar diferentes conclusiones, pero ninguna de manera definitiva. Si bien es cierto que en promedio hubo mayor participación que en todo el país, ésta tan sólo fue de un poco más del 50% del total de empadronados; es decir, con una población de más de 8 millones de habitantes y con un poco más de 5 millones de éstos en edad de votar, únicamente acudieron a las urnas algo así como 2 millones 670 mil ciudadanos; o sea, otros 2 millones 400 mil capitalinos prefirieron no ejercer su derecho constitucional (cuadro 16). Esto significaba que la representatividad de las autoridades de la ciudad, electas o no electas directamente, resultaba cuestionable. Lo anterior es válido tanto para los primeros miembros de la reciente ARDF, como para el propio Presidente de la República (cuadro 14, p. 222).

Esta pérdida de representatividad del gobierno capitalino es posible sondearla de distintas maneras; una de ellas es mediante los estudios de opinión. Con este fin, la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) realizó una encuesta en las 16 delegaciones políticas del DF de 1988 a 1991. La encuesta indicó para el año de 1988, que el 82.7% de los ciudadanos no se sentía representado por sus delegados políticos; solamente el 24.4% de los entrevistados dijo sentirse

---

<sup>131</sup> Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Aportaciones...", *op. cit.*, p. 100.

**Cuadro 16**  
**Elección de diputados federales de mayoría relativa/DF (1988-1991)**

<b>Partido</b>	<b>1988</b>	<b>%</b>	<b>1991</b>	<b>%</b>
PAN	651, 033	24.38	651, 850	19.84
PRI	738, 127	27.64	1' 517, 552	46.19
PPS	425, 242	15.92	102, 370	3.12
PARM	198, 341	7.43	67, 769	2.06
PDM	30, 631	1.15	43, 647	1.33
PMS/PRD (1)	230, 886	8.64	399, 430	12.16
PFCRN	370, 992	13.89	283, 316	8.62
PRT	25, 603	0.96	39, 601	1.21
PEM			143, 646	4.37
PT			36, 052	1.10
Población, DF (2)	<b>8' 235, 744</b>			
Votantes probables (2)	<b>5' 113, 179</b>			
Empadronados	<b>5' 095, 480</b>		<b>4' 510, 792</b>	
Votación efectiva	<b>2' 670, 851</b>	52.42	<b>3' 285, 233</b>	72.83
Abstencionismo	<b>2' 424, 629</b>	47.58	<b>1' 225, 559</b>	27.16

Fuentes: *Participación ciudadana. Evolución electoral de los partidos políticos*, México, Junta Local Ejecutiva del IFE en el DF, 1993. (1) En 1989 el PMS se fusionó con otras organizaciones para formar el PRD; (2) *XI Censo general de población y vivienda 1990...*, op. cit.

**Cuadro 17**  
**Porcentaje de votación por partido para la I y II ARDF (1988-1991)**

<b>Partido</b>	<b>1988</b>	<b>Núm. de Asambs.</b>	<b>1991</b>	<b>Núm. de Asambs.</b>
PAN	24.68%	18	19.66%	11
PRI	28.00%	34	45.66%	40
PPS	16.25%	3	3.14%	2
PARM	7.76%	2	2.11%	1
PDM			1.35%	0
PMS/PRD	9.00%	3	12.04%	7
PFCRN/PPS (1)		3		
PFCRN	14.31%	3	8.68%	5
PRT			1.22%	0
PEM			4.96%	0
PT			1.12%	0
		<b>Total 66</b>		<b>Total 66</b>

Fuente: IFE, *Memoria del proceso electoral federal de 1991*, op. cit., p.3; Luján Ponce, Noemi, *El régimen jurídico-político del Distrito Federal*, Méx., D. F., Tesis de Maestría en Sociología Política, IJIM, 1992; y *Directorio de la ARDF*. (1) En 1988 la coalición PFCRN/PPS ganó 3 distritos de mayoría relativa.

Cuadro 18

## Porcentaje de participación en elecciones legislativas/nacional (1964-1991)

Año	Tipo de elección	Participación (t)	Diferencia
1964	Presidencial	66.6%	-4.3%
1967	Intermedia	62.3%	
1970	Presidencial	64.2%	-3.4%
1973	Intermedia	60.8%	
1976	Presidencial	62.0%	-12.7%
1979	Intermedia	49.3%	
1982	Presidencial	65.7%	-15.0%
1985	Intermedia	50.7%	
1988	Presidencial	47.4%	+18.0%
1991	Intermedia	65.4%	

Fuente: Elaboración del autor con base en los datos de cuadros anteriores y de *Nexas* N° 164, agosto de 1991, p. 76. (t) Participación igual a votación total, de acuerdo a empadronados.

representado por el sistema político en general.<sup>132</sup> Otros resultados que arrojó el trabajo de la UAM fueron estos: 1) 93.7% estuvo de acuerdo en que debe criticarse públicamente al Presidente de la República; 2) 88% consideró urgente cambiar la forma en que gobierna el presidente; y 3) 79.5% aprobó que los poderes del mismo deben limitarse.<sup>133</sup>

Junto con la pérdida de representatividad del régimen en el DF, las elecciones de 1988 -pero más sus resultados-, incrementaron la desconfianza e incredulidad de los capitalinos en torno a las elecciones, ya de por sí bastante cuestionables. Empero, esta desconfianza se manifestaba de distinta manera -dependiendo del sector socioeconómico- ya que el interés en los asuntos políticos no es similar en todas las zonas de la Ciudad de México. Según la investigación sobre el comportamiento electoral en la metrópoli elaborada por Boris Graizbord, "los tipos de empleo, ocupación y sector de actividad de la población trabajadora, así como su localización en el centro de la ciudad o en la periferia inmediata o más alejada de la misma... modifica sus

<sup>132</sup> Juárez Romero, Juana, "Imágenes en torno a la figura presidencial: el sistema político y el Tratado de Libre Comercio", en *Polis 91, Anuario de sociología*, UAM-Iztapalapa, 1991, p. 215-234.

<sup>133</sup> *Idem*.

valores políticos e ideológicos".<sup>134</sup> Es decir, la conducta política de los habitantes de la ZMCM -expresada principalmente por medio del voto-, tiene una estrecha relación con el tipo de ocupación y con el lugar de residencia, o sea, con su "estilo de vida". No obstante estas diferencias socioeconómicas palpables en la sociedad capitalina, cabe destacar que tal parece que cada vez más se compartía una demanda: la demanda democrática.<sup>135</sup>

Ahora bien, la movilización política que precedió en el DF a las elecciones de 1988, fue en suma la expresión de una sociedad civil (con una cultura democrática en ciernes todavía) que rechazaba los estrechos marcos legales de participación política y su aislamiento en la toma de decisiones que, a fin de cuentas, le afectaban. Era la continuación de una nueva manera de organizarse, de participación autónoma, de activismo alejado de la tutela estatal y de las estructuras cerradas o clientelistas de varios partidos políticos. Se trataba de la organización autónoma de vecinos que intentaban rescatar sus barrios, sus tradiciones, el derecho a un espacio de convivencia, que buscaban mejores servicios urbanos sin tener que caer en el servilismo que practica el partido oficial; era un rechazo, finalmente, a la ineficiencia administrativa. Se trató, en fin, de un rechazo al autoritarismo del régimen, que se manifestaba a su vez en el autoritarismo de la regencia capitalina. El que Carlos Salinas de Gortari haya sido derrotado por Cuauhtémoc Cárdenas en la ciudad es una de las evidencias más claras de todo lo anterior.

Que Salinas de Gortari haya obtenido sólo el 27% de la votación total que oficialmente se contabilizó en el DF, cuestionaba inevitablemente los fundamentos mismos de la estructura del gobierno capitalino. Con menos de 800 mil votos a su favor, Carlos Salinas gobernaría una ciudad de más de 8 millones de habitantes mediante un funcionario designado por él mismo; contaría además con una ARDF sobrerrepresentada en beneficio del propio PRI. Con aproximadamente el 28% de los votos -de la elección para la ARDF- el PRI accedió al 51% de

---

<sup>134</sup> Graizbord, Boris, "El comportamiento electoral en la megalópolis", en *Estudios demográficos y urbanos* N° 24, vol. 8, septiembre-diciembre de 1993, p. 641-654.

<sup>135</sup> Según datos de un trabajo de campo de Luisa Tarrés, mientras que para la clase media de la capital la democracia sería satisfecha con una representación parlamentaria que asegurara la expresión de sus intereses, para los sectores populares la democracia tiene que ver con la justicia social. A la pregunta de si México era o no democrático, cada sector respondió así: clase media no 47%; sector popular no 43%; Tarrés, Ma. Luisa, "Demandas democráticas y participación electoral en la Ciudad de México: dos estudios de caso", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 4, octubre-diciembre de 1994, p. 200-204.

los asientos de la primera Asamblea gracias a la denominada *cláusula de gobernabilidad* (cuadro 17, p. 266).<sup>136</sup>

Para remontar los cuestionamientos de la oposición y las críticas internas, desde un principio la estrategia del gobierno de Salinas de Gortari parecía tender a la recuperación electoral del DF. Con este propósito colocó a un colaborador cercano en la regencia de la ciudad -Manuel Camacho Solís- y enumeró las tareas primordiales para revertir los problemas de la metrópoli:

"Los habitantes del Distrito Federal están hartos de promesas de la autoridad frente a la creciente inseguridad,... y que sus hijos padezcan ya los daños de la contaminación. Doy instrucciones precisas, urgentes y enérgicas, al Jefe del Departamento del Distrito Federal para que actúe de inmediato en acciones eficaces, alentando la participación de la comunidad para abatir el delito y la contaminación. La ciudadanía ha dicho que ya basta; no puede esperar y tiene razón. Actuaremos con firmeza y oportunidad."<sup>137</sup>

Este señalamiento, con todo y su tono demagógico, no era arbitrario, pues amplios sectores de la población capitalina consideraban estas sus principales preocupaciones: contaminación (39%) y seguridad pública (24%).<sup>138</sup>

Pero el gobierno de Salinas de Gortari debía estar consciente de que la situación política en la Ciudad de México había cambiado en relación con la década anterior, y tuvo que reconocer que para el bienestar de los habitantes del DF no bastaba "modernizar la administración y el funcionamiento del gobierno", ni ampliar la red de servicios -vitales de cualquier modo-, sino que era necesario "ampliar también, simultáneamente, la participación ciudadana en la toma de decisiones y mejorar la comunicación entre el gobierno y los grupos sociales, alentando una mayor conciencia de las responsabilidades colectivas".<sup>139</sup>

En este afán por recuperar la legitimidad, por un lado, y mantener la estabilidad y la gobernabilidad de la capital, por otro, se le otorgó una importancia considerable al regente de la

<sup>136</sup> Artículo 400 del *Código Federal Electoral* de 1988.

<sup>137</sup> "Palabras de Carlos Salinas de Gortari después de rendir protesta..." , *op. cit.*

<sup>138</sup> *El Nacional*, 23 de agosto de 1992.

<sup>139</sup> Salinas de Gortari, Carlos. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994...* *op. cit.*, p. 118.

ciudad y a la relación de éste con la ARDF. Este órgano de representación se convirtió pronto en un interlocutor válido de las organizaciones sociales en pugna contra los actos autoritarios de funcionarios del DDF. La Asamblea empezó a funcionar desactivando conflictos sociales y atrayendo demandas ciudadanas hacia sus diversas comisiones de trabajo. Con todo, este *ensayo democrático* se constituyó en un soporte de la política urbana gubernamental. Su limitada efectividad política dependía de su relación con el grupo de poder central y de los límites institucionales que le imponía la estructura de gobierno del DF. Además, de las 12 comisiones de trabajo el PRI presidía 8 y tenía mayoría absoluta en todas. De los 4 comités, los priistas presidían 3, pero tenían mayoría en los 4.<sup>140</sup>

No obstante la intensa relación de la Asamblea con los grupos organizados y la nada desdeñable labor de actualización y aprobación de bandos y reglamentos,<sup>141</sup> para el ciudadano común y corriente la presencia de este órgano no significó un gran cambio en cuanto a la organización y participación ciudadana. Fueron principalmente dos aspectos los que pusieron de manifiesto la poca efectividad de la Asamblea como nueva instancia ciudadana:

1. Se mantuvo la actitud partidista de los asambleístas, consistente en abanderar demandas y defender propuestas de aquellos sectores con los que mantenían una relación clientelista;
2. Derivado de lo anterior, en su relación cotidiana con los grupos sociales se apostó a las *bondades* de una estructura organizativa de tipo piramidal, en donde, como señalan los especialistas en temas urbanos, Mario Bassols y Rocío Corona, "los asambleístas dialogaban y negociaban con los líderes de tal o cual organización, quienes a su vez mantenían una red de poder real con el resto de la organización".<sup>142</sup> Un ejemplo claro de este tipo de relación se dio con Guillermina Rico, líder de los vendedores ambulantes del Centro Histórico.

---

<sup>140</sup> *Directorio de la ARDF 1988-1991*.

<sup>141</sup> Durante sus primeros tres años de trabajo, la ARDF elaboró 11 reglamentos y su propia Ley Orgánica; *Reforma*, 14 de noviembre de 1994.

<sup>142</sup> Bassols Ricardez, Mario y Rocío Corona, "Transición institucional y reforma política en el Distrito Federal", en *El Cotidiano* N° 57, agosto-septiembre de 1993, p. 32. Para el caso específico de los vendedores ambulantes puede consultarse a González Ibarra, Miguel, *Análisis de la política pública hacia el comercio informal del centro histórico de la Ciudad de México 1990-1993*, México, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, FCPyS-UNAM 1996, en especial el capítulo III.



Estos *vicios* de la política mexicana y las limitaciones legales, le impidieron a la Asamblea incidir definitivamente en los planes y programas de la ciudad, quedando esa tarea en manos del DDF y en la red de los grupos de interés. Por último, el mayoriteo del PRI debilitó aún más a la ARDF y la subordinó políticamente hacia los intereses del grupo gobernante. Se constataba así que la creación de la ARDF, más que un acto de auténtica democratización de la Ciudad de México, fue una necesidad vital del régimen para mantener el control político de la capital.

Otra muestra de la poca credibilidad que los ciudadanos del DF han depositado en sus "órganos de representación" se dio en abril de 1989, cuando se renovaron las organizaciones vecinales: 40, 700 jefes de manzana; 1, 652 asociaciones de residentes; 16 Juntas de Vecinos; y el Consejo Consultivo de la Ciudad de México.<sup>143</sup> En este proceso -según fuentes periodísticas- abundaron los actos de violencia y las impugnaciones por el apoyo oficial a diversos candidatos, pero lo más sobresaliente fue el abstencionismo. De acuerdo a cifras oficiales, el número de participantes fue de 808, 508; los ciudadanos electos 190 mil; el porcentaje de los comités de manzana integrados 94.7%; y las quejas por irregularidades 430.<sup>144</sup>

El problema de fondo con los llamados órganos de colaboración vecinal y ciudadana seguía siendo su carácter de mecanismos verticales, prácticamente dirigidos desde las delegaciones políticas, y en última instancia, por el DDF directamente. En la práctica demostraron su inoperancia para dar voz a las necesidades de participación, representación y gestión de los habitantes de la ciudad. Su papel colaboracionista con las distintas instancias de gobierno no escapaba a la inteligencia del ciudadano común; es por ello que estos órganos no podían consolidarse como verdaderos portavoces de las demandas y propuestas de la ciudadanía, aunque es cierto que en algunas zonas de la ciudad tuvieron cierta efectividad como defensores de los intereses colectivos.<sup>145</sup> Sin embargo, en la mayoría de los casos servían únicamente para

---

<sup>143</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Primer informe...*, (anexo), *op. cit.*, p. 479.

<sup>144</sup> *La Jornada*, 3, 4 y 5 de abril de 1989.

<sup>145</sup> Cfr. Munguía, Gabriela, *op. cit.*, en especial el último capítulo que aborda la organización de la Junta de Vecinos de Iztapalapa.

hacer peticiones y recomendaciones a las autoridades inmediatas, pudieran o no éstas atender sus reclamos.

Ahora bien, en las delegaciones políticas se acostumbraba nombrar anticipadamente a casi la totalidad de los jefes de manzana (única instancia de elección directa y universal), éstos a su vez posibilitaban que en los demás niveles de la estructura piramidal de los órganos de colaboración se afianzaran personas afines al gobierno de la ciudad.

Mientras la gran mayoría de la sociedad civil rechazó la ineficacia de los órganos de colaboración con su abstencionismo en las elecciones de abril de 1989, para el Ejecutivo Federal éstos formaban parte de "la búsqueda de la participación de la comunidad y de las fuerzas políticas nacionales en la resolución de los problemas de la ciudad... con ese fin se apoyó su proceso de renovación".<sup>146</sup>

Es importante destacar que ante la inoperancia de los *órganos de colaboración vecinal*, en diversas zonas de la ciudad los propios vecinos tuvieron que abrir espacios para otras formas de organización y representación que en sus respectivos niveles contribuyeron a la interlocución política y social. Estas nuevas formas de participación fueron, para el caso de las clases medias, las Asociaciones Civiles de Vecinos o Residentes; muchas de ellas se incorporaron tal cual a las Juntas de Vecinos *oficiales*.<sup>147</sup> Con el desarrollo de los fraccionamientos y de las colonias residenciales en la ciudad, la constitución de estas Asociaciones fue incrementándose, y con ello, el fortalecimiento de la sociedad civil urbana, en especial en los sectores medio y alto. En términos generales, las actividades y responsabilidades que asumieron estas organizaciones tenían que ver con el mantenimiento del fraccionamiento o colonia y, dado el caso, llegaron a tener representatividad jurídica y a negociar directamente con las autoridades delegacionales o el DDF. Resultaba contrastante que por un lado se manifestara una total apatía hacia la participación en los órganos de colaboración vecinal *oficiales*, y por el otro se reconociera la necesidad de tener una instancia inmediata que velara por los intereses de los vecinos.

---

<sup>146</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Primer informe...* op. cit., p. 479.

<sup>147</sup> Cfr. Sánchez-Mejorada, Ma. Cristina. "Las clases medias en la gestión y el gobierno de la ciudad", en *El Cotidiano*, N° 57, agosto-septiembre de 1993, p. 47.

De cualquier modo, a un año de iniciado el sexenio de Salinas de Gortari la promesa presidencial de "fortalecer la participación ciudadana y las relaciones entre las autoridades y los grupos sociales" seguía pendiente, pues aun cuando dentro del marco de las audiencias públicas para la reforma electoral de 1989-90 se hicieron propuestas concretas -muchas de ellas repetitivas- para encauzar la constante movilización ciudadana en el DF, a fin de cuentas se volvieron a ignorar y la estructura del régimen capitalino permaneció intacta. La única modificación legal que se aprobó en el Congreso durante los debates de aquella reforma respecto al DF se refería a la *cláusula de gobernabilidad*.<sup>148</sup> Asimismo, el presidente Carlos Salinas tuvo que reconocer las limitaciones de sus propuestas iniciales, sobre todo las que tenían que ver con mejorar el nivel de vida de los capitalinos, pues decía: "la complejidad de los problemas que enfrenta la Ciudad de México pone de manifiesto que en algunos aspectos ya se alcanzaron límites: la disponibilidad de agua; la contaminación; las necesidades de transporte; dificultades de ampliar los servicios sociales y elevar el nivel de bienestar; existe un enorme rezago en vivienda y preocupantes índices de inseguridad... En estas condiciones, la administración actual adoptó la firme decisión de gobernar la ciudad con autoridad, con disciplina en las fuerzas del orden y apoyados en el consenso de los grupos sociales."<sup>149</sup>

El regente Manuel Camacho, en su primera comparecencia ante la ARDF afirmó: "corremos el riesgo de perdernos en un mar de problemas sin definir una dirección a las tareas gubernamentales y de no poder corregir las múltiples tendencias adversas que nos han colocado en situaciones límite".<sup>150</sup>

Ciertamente, la complejidad de los problemas urbanos, la insatisfacción de amplios sectores de la sociedad con la forma de gobierno y la necesidad del régimen de mantener la estabilidad política en la ciudad, debieron ser parte fundamental de la estrategia política que el presidente Carlos Salinas diseñó para el proceso electoral de 1991. Tanto entre los dirigentes priistas como entre los funcionarios del DDF se generó la conciencia de que tenían que recuperar

---

<sup>148</sup> *Ibid. Supra* 5.2. La reforma electoral de 1989-1990.

<sup>149</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Primer informe...*, op. cit., p. 476.

<sup>150</sup> *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, 16 de abril de 1989.

la capital, y para ello llevaron a cabo un enorme trabajo que podría dividirse en dos vertientes: 1) el trabajo partidista de reorganización; y 2) el trabajo del gobierno capitalino.

En lo que se refiere al primer aspecto, el PRI -apoyado por el aparato gubernamental- inició su reorganización en la ciudad siguiendo la estructura electoral por distrito y por sección. Con esa pauta se crearon organismos de base del partido en todas las secciones y se realizó un censo de militantes en 1990 y a principios de 1991, para que los coordinadores de cada sección tuvieran una idea precisa de los votos con los que podían contar el día de los comicios.<sup>151</sup> Por otra parte, el PRI recompuso sus alianzas con algunos sectores marginales, en especial con algunos solicitantes de vivienda, con los vendedores ambulantes y con todos aquellos habitantes de colonias populares demandantes de servicios que accedían a entrar en la red corporativa y clientelar del partido.

En cuanto al trabajo del gobierno capitalino, éste puso especial atención a la solución de los conflictos sociales, poniendo un mayor énfasis a lo que llamaron "relaciones inadecuadas entre la autoridad y algunos grupos sociales".<sup>152</sup> La relevancia que adquirió la regencia de Manuel Camacho Solís en ese entonces favoreció al régimen y a su política de *concertación*. En palabras del propio regente: "ante el pluralismo y complejidad de la vida de la ciudad en todos sus ámbitos (económico, político y social) la base del gobierno 1989-1994 ha sido la concertación, como una importante respuesta ante la diversidad de problemas, condiciones, opiniones, etc; y en donde concertar significa convencer, es lograr el reconocimiento de interés común y el justo equilibrio deseado mediante el diálogo y la negociación".<sup>153</sup>

Pero más allá de definiciones estaba el novedoso estilo de gestión gubernamental que aplicó Manuel Camacho; combinando el viejo estilo populista con el proyecto económico de corte neoliberal. Estaba además el Pronasol, que adquirió un papel destacado y permitió colocar en primer plano las figuras del presidente y del regente. Adicionalmente, Camacho Solís

---

<sup>151</sup> Gómez Tagle, Silvia y Ma. Eugenia Valdés, "Distrito Federal", en Gómez Tagle, Silvia (coord.), *La recuperación oficial. Las elecciones de 1991*, México, CIIH-UNAM/*La Jornada*, serie disidencias, 1992, p. 125.

<sup>152</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Primer informe...*, op. cit., p. 477.

<sup>153</sup> *El Nacional*, 22 de abril de 1992 y en el *PND 1989-1994*, p. 48-49.

desarrolló una política de estímulo y protección a algunos sectores que en 1988 votaron por la oposición.

Dentro de esa política de *concertación* desarrollada por el regente capitalino, se inscribió la convocatoria que hizo a los partidos políticos para suscribir el llamado *Acuerdo por la Cívildad Política y el Fortalecimiento de la Vida Democrática en el Distrito Federal*. Tal acuerdo se proponía principalmente: "instrumentar acciones y medidas para que el proceso electoral del presente año (1991) en la Ciudad de México se desarrolle en apego absoluto al marco jurídico vigente y se obtenga un claro avance en la cívildad política y en nuestras prácticas democráticas."<sup>154</sup> Este propósito partía del reconocimiento oficial del desdén mostrado por la sociedad hacia la elección de sus supuestos representantes vecinales: "La vida política de la Ciudad de México ha sido frecuentemente cuestionada; un sector importante de ciudadanos es escéptico ante los procesos político-electorales. Ello afecta a las instituciones, a los partidos políticos y a la armonía y desarrollo de la sociedad civil".<sup>155</sup>

Las cláusulas que contenía el *Acuerdo por la Cívildad* eran estas: primera) los partidos políticos y el DDF se comprometen cumplir la legalidad electoral y evitar conductas violentas durante los comicios; segunda) fomentar el voto; tercera) cuidar el orden, limpieza y conservación de la ciudad; cuarta) cívildad democrática; quinta) Informar sobre el proceso electoral a la ciudadanía".<sup>156</sup>

Este acuerdo contemplaba además que el gobierno del DF apoyaría económicamente las campañas electorales de los candidatos a la ARDF, de candidatos de los partidos que suscribieron el acuerdo exclusivamente. De los 10 partidos con registro, 9 aceptaron el acuerdo y el apoyo financiero; el PRD no aceptó las cláusulas y no lo firmó.

Ahora bien, ese doble trabajo PRI-DDF, significó una extraordinaria recuperación electoral para el gobierno en agosto de 1991. Esta "recuperación oficial" fue producto además de la combinación de varios factores: el uso indiscriminado de los medios de comunicación masiva;

---

<sup>154</sup> *Acuerdo por la cívildad política y el fortalecimiento de la vida democrática en el Distrito Federal*, México, DDF. 18 de abril de 1991 (mimeo).

<sup>155</sup> *Idem.*

<sup>156</sup> *Idem.*

el derroche de recursos públicos; división interna en el PAN regional;<sup>157</sup> el PRD asistía a su primera prueba electoral como tal y trató de establecer alianzas electorales con organizaciones sociales, pero éstas resultaron muy poco eficaces; la dispersión de los otros partidos que en 1988 integraron el FDN ocasionó, en parte, su casi desaparición (PPS y PARM), a excepción del PFCRN que con su actitud incondicional a la política del gobierno y sus prácticas clientelistas logró cosechar buena cantidad de votos (cuadro 16, p. 266); la división de la oposición partidista se acrecentó con la aparición de 2 nuevos partidos; Partido del Trabajo (PT) y Partido Ecologista de México (PEM); y por último, el regreso a la arena electoral del PDM y del PRT.

Asimismo, cabe mencionar que aun cuando las elecciones de 1991 despertaron grandes expectativas en aquellos que consideraban que la ciudadanía había adquirido plena conciencia de los problemas urbanos, y que la demanda democrática era generalizada, persistía una valoración muy baja del voto entre los capitalinos y un desconocimiento casi total de la fecha de las próximas elecciones.<sup>158</sup> Vale también mencionar que en los meses previos a la elección se dió una revaloración significativa tanto de la imagen presidencial como de la presencia del PRI; la prensa extranjera llegó incluso a considerar que el resultado del proceso electoral se debió a la popularidad de Carlos Salinas de Gortari.<sup>159</sup>

La alta votación que obtuvo el PRI en el DF sin duda estuvo acompañada de una recuperación electoral en todo el país (cuadro 15, p. 225) y de los factores económicos y políticos que enmarcaron este proceso. Quizá el DF debía ser un punto sobresaliente dentro de la intención del régimen de recuperarse de la crisis deslegitimadora que sufrió a raíz de las elecciones de 1988, sin embargo, la política conocida como de *carro completo* fue generalizada y esto le permitió recuperar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y una senaduría del propio DF, además de obtener los 40 puestos uninominales en la ARDF. Es posible también que como algunos analistas escribieron entonces, la ciudadanía del DF orientó su voto en 1991 "debido a

<sup>157</sup> *La Jornada*, 6, 30 y 31 de mayo de 1991.

<sup>158</sup> El suplemento *Política* de *El Nacional* publicó una encuesta en donde se observa que sólo el 29% de la población consideraba muy importante su voto; el 49% creía que iba a haber fraude; y el 79.8% desconocía la fecha exacta de la elección. El interés por los asuntos políticos fue así: 36.6% poco; 27.9% regular; 9.6% mucho; y 25.1% nada; *El Nacional*, 7 de marzo de 1991.

<sup>159</sup> *La Jornada*, 17 y 20 de agosto de 1991.

que percibió que algunos elementos que le habían hecho desplazar su sufragio hacia la oposición hacia 3 años se habían modificado".<sup>160</sup> Aun así, es posible encontrar indicios que muestran que las elecciones de 1991 dejaron en la entidad insatisfecha la demanda de "imparcialidad e independencia" de los organismos encargados de conducir el proceso. Las promesas incumplidas de las autoridades electorales provocaron constantes denuncias de los partidos opositores y de organizaciones civiles que actuaron como observadores antes y después de los comicios.<sup>161</sup>

Uno de tantos datos sorprendentes que arrojó la elección de 1991, fue la notoria disminución de la población inscrita en el padrón electoral (tanto a nivel nacional como a nivel DF): mientras que en 1988 se empadronaron en el DF aproximadamente 5, 095' 480; en 1991 los posibles votantes fueron solamente 4, 510' 792 (cuadro 16, p. 266). Sorprende más el dato si se toma en cuenta que la campaña de empadronamiento y fotocredencialización era presentada como uno de los principales logros de las autoridades electorales en su "compromiso democrático".<sup>162</sup> Todavía más, con un padrón electoral reducido en aproximadamente el 10% respecto al de 1988, la votación efectiva se incrementó un 20% en 1991 (cuadro 16 y 17). Con todo, lo atípica de esta elección no logró revertir la pluralidad política que se vivía en la capital; más de la mitad de los votantes registrados sufragaron por algún partido de oposición.

Una vez conocidos algunos resultados preliminares, el regente Manuel Camacho -sin ocultar su aire triunfalista- declaró que "la Ciudad de México no perdió su pluralidad en el proceso electoral... Estoy consciente que el 55% de los electores no votaron por el PRI, lo que representa una proporción muy importante que demuestra que los partidos de oposición no perdieron fuerza política... es necesario buscar fórmulas que en todo caso, permitan reequilibrar la vida política de la ciudad para que nadie se sienta sobrerrepresentado."<sup>163</sup>

En síntesis, las elecciones de 1991 en el DF distaron mucho de ser el proceso transparente y confiable con el que el gobierno de Salinas se comprometió, pues se mantuvo en todo momento

---

<sup>160</sup> Becerra Chávez, Javier, "Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991", en *Polis 92, Anuario de sociología*, UAM-Iztapalapa, 1993, p. 13-36.

<sup>161</sup> Cfr. *La Jornada*, 10 y 15 de mayo, 13, 14 y 15 de julio, y 21, 24 y 25 de agosto de 1991.

<sup>162</sup> IFE, *Memorias del Proceso electoral...*, op. cit., p. 198-200.

<sup>163</sup> *La Jornada*, 23 de agosto de 1991.

el control del aparato electoral recién creado (IFE) y la simbiosis PRI-gobierno. La trascendencia de las elecciones en la vida política de la Ciudad de México fue más allá de la exigüe pluralidad partidista que mostraron, pues marcó el ritmo y la magnitud de la reforma política que la ciudad requería. La recuperación del régimen y de su partido facilitaba el control político de la ciudad, aunque los agudos problemas que ésta padecía no se solucionaran, por el contrario, se agudizaran. El triunfo electoral del gobierno capitalino en 1991 le permitió diseñar una estrategia para controlar el proceso de liberalización política para la entidad. Asimismo, este triunfo electoral en la capital trascendió su ámbito local y realzaron la presencia de Manuel Camacho Solís en el contexto de la sucesión presidencial, debate que se inició justamente cuando la imagen del presidente Carlos Salinas estaba en su mejor momento. Al fortalecerse la Presidencia de la República -parte medular del régimen- y con ella su gestión sobre los habitantes del DF, las modificaciones en la estructura del gobierno de la capital dependerían, una vez más, de los intereses y perspectivas del grupo gobernante más que de los de la sociedad capitalina.

#### **5.5.- Planteamiento oficial de la reforma político-electoral para el Distrito Federal.**

La necesidad de una reforma política para la Ciudad de México fue adquiriendo mayor relevancia al advertirse el papel cada vez más marginal que han jugado los *órganos de colaboración vecinal y ciudadana* en la vida política de la entidad. Las elecciones poco concurridas para renovar a los titulares de estos órganos en abril de 1989 (y más adelante en 1992 también), fue una clara muestra de ello. No obstante que la reforma de 1987 trajo consigo la creación de la ARDF, ésta última no satisfizo la añeja demanda de una auténtica reforma democrática en la ciudad.

Desde su primera presentación ante la Asamblea capitalina, en abril de 1989, el regente Manuel Camacho parecía reconocer la insatisfacción política ciudadana y, al menos en su discurso, asumió un compromiso con los capitalinos:



"La sociedad está a favor de consolidar y ampliar la democracia y las condiciones que la hacen posible... Estoy convencido de que en esta ciudad es necesario afianzar las condiciones para la democracia y que ésta, no podría prosperar, con una sociedad fracturada, con conflictos en ascenso, o con abusos y sin reglas de convivencia asumidas y respetadas por todos... Nuestra responsabilidad es gobernar para fortalecer los consensos, moderar las desigualdades y afianzar los valores que nos unen; es gobernar para democratizar la Ciudad de México." <sup>164</sup>

Este supuesto compromiso con la democratización de la ciudad, era a su vez, un reconocimiento de la explosividad de los conflictos sociales que iban en aumento y del riesgo que estos significaban para el mantenimiento del control político y la gobernabilidad de la entidad. Esta explosividad requería una contención, pues cuestionaba abiertamente la legitimidad de las autoridades del DF y su eficacia en la solución de los diversos conflictos urbanos. A pesar del valioso papel que se le reconocía a la ARDF en materia de distensión social, como interlocutor político regencia-sociedad, la movilización política en la ciudad rebasó su limitada facultad de gestoría a la que se le quería orillar. Cabe destacar al respecto el cambio que venían experimentando algunos movimientos y organizaciones populares urbanas, pues ya no actuaban sólo en función de reivindicaciones gremiales e inmediatas, sino que la tendencia iba por pugnar por una democratización en todos los órdenes, y por ende, por una mayor participación en las políticas urbanas.

Volviendo a la ARDF, desde su primer año de trabajo (1988) sus miembros discutieron las atribuciones que les fueron asignadas y las consideraron insuficientes. Además, eran frecuentes las quejas y denuncias entre los asambleístas de que sus acuerdos, recomendaciones y reglamentos eran por lo general totalmente ignorados.<sup>165</sup> Durante sus debates y sesiones de trabajo los asambleístas empezaron a demandar mayores facultades. Para 1991, las seis fracciones partidistas presentes en la ARDF estaban convencidas de la necesidad de ampliar sus limitadas tareas, y momentos antes de la tercera comparecencia de Manuel Camacho ante el pleno de la

---

<sup>164</sup> *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, 16 de abril de 1989, p. 8.

<sup>165</sup> *Diario de los debates de la Asamblea...., op. cit.*, N° 2, 16 de abril de 1990, p. 60-62.

Asamblea, hicieron un balance de su gestión como "representantes de la ciudadanía capitalina". Baste citar algunas líneas de dicho balance para advertir el papel desempeñado por ese órgano:

"nuestras tareas reglamentarias casi de inmediato se convirtieron en un catálogo de buenas intenciones, nuestra relación con los capitalinos se detuvo en las tareas de gestoría o en la participación en consultas públicas, logrando así producir beneficios sólo para un sector de los capitalinos".<sup>166</sup>

La propia fracción priísta reconocía las limitaciones de la Asamblea en sus primeros tres años de existencia: "... tenemos también que reconocer que la plena inserción de este órgano de gobierno en una sociedad como la del Distrito Federal depende en gran parte de la capacidad de interlocución que tengamos frente a las demandas y exigencias sociales de la población... Es cierto que hay quienes desconocen la existencia aún de este órgano en la ciudad, pero es más delicado aún que existan habitantes en la ciudad que no confíen en nuestra capacidad y en nuestra eficacia como gestores."<sup>167</sup>

De esta manera, los asambleístas aprovecharon el último periodo de sesiones de ese año y acordaron enviar a la Cámara de Diputados una iniciativa que reformara la *Constitución* (art. 73, fracción VI, base 3ª) y se le otorgara a la ARDF la facultad de: 1) aprobar planes y programas del DDF, así como el *Plan Rector del Desarrollo Urbano en la Ciudad de México*; 2) ratificación de delegados políticos y algunos otros funcionarios capitalinos; y 3) emitir recomendaciones sobre la *Ley de ingresos y egresos del DDF* para que fueran consideradas en la Cámara de Diputados. En su exposición de motivos los asambleístas argumentaron: "la Asamblea fue un avance importante pero resultó limitada en relación con las expectativas de democratización de la ciudad".<sup>168</sup>

Ante la insatisfacción política que provocaba las limitadas facultades de la ARDF, y en el marco de la política de *concertación* del gobierno de Carlos Salinas, el regente de la ciudad anunció en abril de 1991 que la ciudad requería de una reforma completa y profunda:

---

<sup>166</sup> *Ibid.*, N° 2, 16 de abril de 1991, p. 25-26.

<sup>167</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>168</sup> *La Jornada*, 15 y 16 de mayo de 1991.

"Nadie desconoce que en los últimos años, en esta ciudad ha habido niveles de protesta e inconformidad que hubieran desbordado casi cualquier arreglo institucional en casi cualquier ciudad del mundo. En nuestra propia ciudad, en otros tiempos, conflictos de menor dimensión llevaron a grandes confrontaciones... En esta ciudad se realizan al año más de mil manifestaciones de protesta... Existen formas de relación que ya resultan caducas; pretensiones hegemónicas de las fuerzas políticas; aparatos burocráticos en la administración y en los partidos que no corresponden a las aspiraciones de los ciudadanos; una distancia excesiva entre las formas de dirección política y administrativa y la base social; dificultades de comunicación de todas las fuerzas políticas y del gobierno con la sociedad."<sup>169</sup>

Así, el regente aceptaba implícitamente que la Ciudad de México requería de una verdadera reforma política que condujera, a su vez, a un proceso de democratización integral en la metrópoli y en el propio país:

"Una reforma política en la Ciudad de México se hará para mejorar la relación del gobierno con la sociedad, para aumentar el control social sobre los actos de la autoridad, para que los órganos de gobierno se controlen y limiten entre sí y para fortalecer la organización de la sociedad y su participación en las decisiones públicas. Es decir, una reforma del gobierno de la Ciudad de México implica considerar la evolución de las instituciones políticas actuales, la relación de éstas con el conjunto del país y el desarrollo de una sociedad civil verdaderamente participativa, cada vez más fuerte y corresponsable. Es por ello que una reforma del gobierno de la ciudad implica dar sustento jurídico a las nuevas instituciones y articularlas eficazmente con las demás instituciones públicas y con la nación en su conjunto."<sup>170</sup>

A pesar de este reconocimiento, ya de entrada el regente iba a fijar las bases sobre las que su gobierno, y el gobierno federal, estaban dispuestos a discutir una reforma urbana:

"Hacer de esta ciudad un estado más, sería dar una solución antigua a un fenómeno urbano, social y político nuevo, con características distintas a las del conjunto de la República. Hacer de toda la zona metropolitana una sola unidad administrativa, implicaría un exceso de

<sup>169</sup> *Diario de los debates de la Asamblea...*, op. cit., 16 de abril de 1991, p. 82.

<sup>170</sup> *Idem*.

centralización y un gravísimo conflicto de soberanías en esta región y en el resto de la Federación."

"Lo que hay que hacer en la ciudad es una reforma completa, profunda, sin exponer el funcionamiento mismo de la ciudad; una reforma que responda a los verdaderos reclamos de los habitantes del Distrito Federal y que conserve para la Ciudad de México su carácter de capital de la República; la reforma del gobierno del Distrito Federal es un asunto que concierne a toda la nación."<sup>171</sup>

La reforma así planteada por Manuel Camacho, era aquella que "modernizara, eficientara y acercara a la población a las instancias administrativas", pero cuyas modificaciones "no persigan el debilitamiento del régimen político", sino "una transformación del régimen de gobierno, de administración y de justicia de la Ciudad de México". Esta reforma valdría la pena -continuaba el regente- sólo si no provoca "vacíos de poder", si es respaldada por consenso y, finalmente, "si no expone a la ciudad a la ingobernabilidad y a conflictos y riesgos con la nación".<sup>172</sup>

Por último, el regente anunció el propósito presidencial de que una vez concluido el proceso electoral de agosto de 1991 se iniciaría el análisis del contenido de las reformas constitucional y legal necesarias para la ciudad. La consulta se proponía ser amplia e incluiría tanto a funcionarios del gobierno como a diputados, asambleístas, senadores, "opiniones especializadas", y "las voces ciudadanas y de vecinos". La agenda propuesta por el gobierno capitalino -a la cual se circunscribiría la reforma trazada- constaba de 4 ejes fundamentales:

- 1.- "La reforma de la política para introducir las nuevas fórmulas de representación política directa e indirecta que sean compatibles con el gobierno de una gran ciudad que es asiento de los Poderes Federales... Será necesario definir las nuevas facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y su relación con los órganos de representación nacional";
- 2.- "La reforma de la justicia y la seguridad pública para establecer una mejor relación entre la sociedad y la autoridad";

---

<sup>171</sup> *Idem.*

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 83-84.

3.- "La reforma de los mecanismos de participación ciudadana para que los vecinos participen solidariamente en la definición de las prioridades del gasto en los planes de desarrollo urbano, en el conocimiento y cumplimiento de los reglamentos, en la formación de una mayor responsabilidad de la sociedad para con el interés público y en el seguimiento de la acción pública para fortalecer las tareas que desempeña la Asamblea y la Cámara de Diputados en la vigilancia de la gestión pública y la eficacia y probidad en la ejecución del gasto"; y

4.- "La reforma de la administración para ganar mayor coordinación, capacidad de respuesta y a la vez mayor descentralización".<sup>173</sup>

Hecho el anuncio, todos los partidos políticos incorporaron a sus campañas electorales de 1991 en el DF el tema de la reforma urbana; incluso en el seno del partido oficial se empezaron a oír voces -difícil saber si a título personal o como estrategia de campaña- clamando por la libre elección de autoridades en la ciudad.<sup>174</sup>

La recuperación del voto priísta en las elecciones de 1991, particularmente en el DF, le permitió a la regencia capitalina controlar el debate sobre la reforma urbana, marcar tiempos y poner límites al compromiso previamente contraído. Concluido el proceso electoral, los partidos de oposición se olvidaron un poco del tema, no obstante, persistía la idea de aprovechar el reconocimiento oficial acerca de la reforma para crear una corriente de opinión favorable a la democratización del DF. El propio PRI, específicamente la corriente denominada Democracia 2000, realizó un estudio de opinión en donde se advertía que la población capitalina apoyaba (de 76% a 80%) la elección democrática del regente y los delegados políticos, pero se oponían a la creación del estado 32 (56%).<sup>175</sup> Meses después, esta misma corriente interna del PRI presentó una iniciativa de reforma política del DF en la cual se demandaba, nuevamente, la elección directa del regente y delegados, así como la introducción del plebiscito y el referéndum, "para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones".<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> *Idem.*

<sup>174</sup> *La Jornada*, 29 de mayo y 6 de julio de 1991.

<sup>175</sup> *La Jornada*, 5 y 8 de enero de 1992.

<sup>176</sup> *El Nacional*, 24 de agosto de 1992.

Fue hasta la cuarta comparecencia del regente Manuel Camacho en la ARDF, en abril de 1992, cuando se retomó el debate de la reforma. En su informe, el regente hizo un llamado "a todas las fuerzas políticas" para llegar a un acuerdo que permitiera arribar a una reforma "con base plural, por acuerdo unánime". Aunque seguía siendo imprecisa la propuesta oficial, ya marcaba algunas directrices por donde se centraría la reforma y limitaba de una vez el punto que desde hacía tiempo polarizaba el debate; la creación del estado 32:

"El reto de nuestros días es hacer compatible la fortaleza del régimen federal, la cohesión básica de la nación, con la ampliación de los derechos democráticos de los habitantes del Distrito Federal y su mayor participación en el gobierno de la ciudad. El reto está en establecer la forma propia de gobierno que permita a la ciudad ser sede de los Poderes Federales, capital de la República, y contar con un gobierno local, que le asegure nuevas formas de responsabilidad del poder público y de representación política."

"Si procedemos con cuidado, con honestidad y responsabilidad política, estaremos en la posibilidad de proponer la iniciativa de un Estatuto para el gobierno de la Ciudad de México... Ello permitirá transformar la actual forma de administración federal de la ciudad, en un gobierno propio, a la altura de los requerimientos y exigencias de los habitantes de la ciudad."<sup>177</sup>

Para las autoridades capitalinas el debate no debería centrarse en la creación o no del estado 32, sino en fijar acuerdos de unidad, de compromiso con todas las fuerzas políticas, "para hacer funcionar la reforma":

"No podemos empezar el debate sobre la reforma si antes no se establecen acuerdos previos con los partidos políticos. Esto es, si no definimos lo que queremos y hasta donde podemos llegar, porque de lo contrario sería un gran riesgo... Lo único claro hasta ahora, es que todos, partidos políticos, sociedad y gobierno, queremos cambiar para hacer más eficiente la ciudad pero, hay que decirlo, no tenemos una propuesta acabada de hasta dónde vamos a llegar, por eso hay que armar los consensos."<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> "Discurso de Manuel Camacho Solís el 21 de abril de 1992 en la II ARDF", en *Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México. Posiciones iniciales de los partidos políticos*, México, DDF, 1992, p. 11-15.

<sup>178</sup> *Perfil de La Jornada*, 3 de marzo de 1992, p. III.

De los aspectos fundamentales del discurso gubernamental en torno a la reforma, había un reconocimiento a la ineficiencia de las instancias de representación ciudadana, por lo tanto, se proponía "abrir mayores espacios a la sociedad civil, porque en las condiciones actuales no hay instancias que sean reconocidas como suyas por las organizaciones sociales".<sup>179</sup> Esto último se constató nuevamente en mayo de 1992, al renovarse los jefes de manzana con una escasa participación ciudadana. Inicialmente el DDF aseguraba que la participación había sido mejor que 3 años atrás (1989), sin embargo, más tarde al aflorar el *rosario* de denuncias (falta de información, politización del proceso, carencia de documentación, imposición de representantes, agresiones y poca confianza en los jefes de manzana),<sup>180</sup> se tuvo que reconocer que realmente fue un retroceso en la participación de los vecinos. Oficialmente se registró una votación de 557 mil personas en 37 mil 199 asambleas que se pudieron celebrar; el abstencionismo llegó a cerca del 90%; las impugnaciones fueron 211; y en promedio votaron 15 personas por manzana.<sup>181</sup>

Este proceso de supuesta participación vecinal reanimó el debate público sobre la democratización de la ciudad y en éste la participación sí fue amplia; por ejemplo, el cardenal católico Ernesto Corripio Ahumada, señaló enfáticamente que "la población capitalina no tiene aún suficiente madurez política para elegir democráticamente a sus gobernantes... no obstante es necesaria una reforma política que poco a poco le devuelva a los ciudadanos todos sus derechos políticos".<sup>182</sup> Asimismo, diversas organizaciones sociales demandaron la desaparición del Consejo Consultivo y la creación de una nueva instancia, "que verdaderamente sea independiente y autónoma del gobierno". Del mismo modo, pidieron que se les incluyera en el proceso para discutir la reforma urbana.<sup>183</sup>

---

<sup>179</sup> *Idem.*

<sup>180</sup> *La Jornada*, 5 y 20 de mayo de 1992.

<sup>181</sup> Según informes periodísticos, hubo una casi total inasistencia a las asambleas de manzana, algunas no se realizaron, y en las que se llevaron a cabo acudieron de 8 a 10 personas en promedio por manzana; *La Jornada*, 23 de mayo de 1992.

<sup>182</sup> *Idem.*

<sup>183</sup> *La Jornada*, 18 y 26 de mayo de 1992.

A su vez, el gobierno de la ciudad se decía interesado "en que los ciudadanos participen y que haya representantes realmente elegidos por su comunidad... pues en la medida en que haya un movimiento vecinal fuerte, en esa medida va a resultar mejor para la comunidad".<sup>184</sup>

En este contexto, durante el mes de mayo de 1992 Manuel Camacho se reunió a puerta cerrada con los coordinadores de los partidos que tenían representantes en la ARDF. De esas reuniones surgieron 4 puntos de acuerdo: 1) se instalaría una Mesa de discusión en donde no se excluiría ninguna opción de reforma; 2) la regencia iniciaría reuniones bilaterales con las dirigencias de los partidos para integrar la Mesa; 3) se realizaría un diálogo que corresponda con la Cámara de Diputados y de Senadores; y 4) un primer periodo de discusión de los procedimientos para la instalación de la Mesa y la realización de las negociaciones.<sup>185</sup>

De esas posteriores reuniones bilaterales regencia-partidos (PAN, PRI, PPS, PARM, PFCRN y PRD), mismas que se prolongaron del 26 de mayo al 6 de julio de 1992, destacaron los siguientes señalamientos: a) el reconocimiento del regente sobre la posibilidad de un gobierno propio para la Ciudad de México; b) la solicitud de que el DDF presente y dé a conocer su propuesta de reforma; c) el hecho de que la modificación de la estructura política de la ciudad no es una demanda de toda la sociedad; d) que la reforma urbana no se reduzca a una reforma electoral; y e) instrumentar una efectiva descentralización administrativa.<sup>186</sup>

Concluidas esas reuniones bilaterales se pasó a integrar la llamada Mesa de Concertación de la Reforma Política del Distrito Federal, cuyo reglamento la definía así:

"La Mesa de Concertación es un órgano plural, participativo y de decisión, constituido por el consenso de los partidos políticos y el gobierno, con los siguientes objetivos sustanciales: 1. Asumir el compromiso de una deliberación no excluyente de las posiciones sobre las posibles vías de reforma política democrática para el DF. 2. Establecer un foro de análisis y discusión para lograr acuerdos entre los partidos políticos sobre las instituciones, instrumentos y mecanismos

---

<sup>184</sup> *La Jornada*, 14 de mayo de 1992.

<sup>185</sup> *La Jornada*, 8 de mayo de 1992.

<sup>186</sup> *Cuadernos de la reforma política...*, op. cit., p. 20-67.



que configuren un esquema de gobierno propio que responda a las necesidades actuales del DF.

3. Dar base, a partir de los consensos... a una iniciativa de reforma jurídico-política del DF." <sup>187</sup>

La consecución de estos objetivos se lograría mediante las siguientes funciones de la Mesa: I- Formular una agenda de discusión que incluya los temas generales y particulares que es necesario analizar; II- convocar a audiencias públicas sobre el tema de la reforma política del DF; III- analizar antecedentes históricos y doctrinarios, estudios comparativos de instituciones políticas de grandes ciudades de diferentes países, escuchar y sistematizar opiniones de organizaciones sociales; IV- seguir un método de trabajo que permita adoptar acuerdos por consenso. <sup>188</sup>

La Mesa de Concertación contemplaba además una "agenda básica" de 4 puntos: 1) forma de gobierno y derechos ciudadanos; 2) hacienda pública y aspectos financieros del DF; 3) coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; y 4) procuración y administración de justicia. <sup>189</sup>

Establecida la agenda de discusión a partir de los 4 temas generales, la siguiente acción en la Mesa fue lanzar la convocatoria para la realización de audiencias públicas de consulta. Se invitó a organizaciones sociales, asociaciones civiles, instituciones académicas, así como a los ciudadanos interesados en hacer propuestas para el mejoramiento de la forma de gobierno del DF. Las audiencias se realizarían del 23 de octubre de 1992 al 27 de enero de 1993.

Instalada la Mesa de Concertación y hecha la convocatoria para las audiencias públicas, el proceso de reforma parecía entrar en una etapa más abierta, de auténtica participación ciudadana. aunque aún era difícil imaginar cómo terminaría todo este proceso; faltaba conocer la propuesta concreta del grupo gobernante y las contrapropuestas de los partidos políticos.

---

<sup>187</sup> *Mesa de concertación de la reforma política del Distrito Federal*, en *Reforma política del Distrito Federal* Ciudad de México, DDF, 17 de septiembre de 1992, p. 3.

<sup>188</sup> *Ibid.*, p. 4-5.

<sup>189</sup> "Agenda básica y convocatoria a las audiencias públicas", en *Reforma política del...* *op. cit.*, 28 de septiembre de 1992.

## 5.6.- Las propuestas de reforma política para el Distrito Federal de los partidos políticos (1988-1993).

Para este capítulo se han recopilado las propuestas de los partidos políticos nacionales relativas a la estructura política del Distrito Federal, a partir de las plataformas electorales mínimas para la elección de la I ARDF en 1988. En ese año se elegiría por primera vez a los miembros de la asamblea capitalina y la ley obligaba a los partidos que participaran en la elección a presentar una plataforma específica para el DF.<sup>190</sup> También se mencionan las principales propuestas y señalamientos de los partidos en las audiencias públicas de 1989, en sus plataformas locales de 1991 y en los debates de enero de 1993 en la II ARDF. Sólo en casos específicos -como en el del PEM- se transcriben los planteamientos que se virtieron en la Mesa de Concertación, pues ahí únicamente se reiteraron las propuestas ya conocidas o en proceso de elaboración de las mismas fuerzas políticas, mientras que el PEM desarrolla una propuesta sobre el tema hasta que participa en dicha Mesa.

Debido a que en algunos casos las propuestas de los partidos permanecieron casi idénticas de 1988 a 1993, sólo se mencionaran de manera concreta aquellas variaciones o las propuestas que se fueron incorporando de documento en documento.

### **Partido Acción Nacional (PAN).**

En su plataforma electoral mínima para los candidatos a la ARDF en 1988, Acción Nacional señalaba: "... el PAN continuará en la lucha hasta conseguir la recuperación real de los derechos para los que habitan el Distrito Federal, hasta convertirlo en estado de Anáhuac".<sup>191</sup>

Luego de enumerar los principales problemas que a su juicio aquejan a la ciudad (ecología, organización ciudadana, problemática juvenil, restauración urbana, reorganización administrativa, salud, trabajo, transporte, etc) el PAN propuso "facilitar la formalización de asociaciones vecinales de carácter democrático, con objeto de dotarlas de facultades decisorias y sancionadoras de carácter civil que les permita el cumplimiento de sus funciones... Implementar el referéndum para decisiones políticas fundamentales que tomen las autoridades del Distrito

---

<sup>190</sup> Artículo 378 del *Código Federal Electoral*, 1987.

<sup>191</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación Política N° 10. Plataforma electoral mínima de los partidos políticos*, México, febrero de 1988, p. 51.

Federal, incluida la Asamblea de Representantes, sobre todo a nivel de comunidades, colonias y barrios".<sup>192</sup>

El Plan de Reforma Urbana del PAN contenía las siguientes consideraciones: 1) estudio para decidir el traslado de los Poderes Federales o de algunas dependencias oficiales fuera del DF; 2) regularizar asentamientos y colonias irregulares; 3) actualizar el Plan Rector de Vialidad; 4) reestructurar el transporte colectivo; 5) promover la autoconstrucción de vivienda; 6) luchar para que se resuelva la problemática agraria "con el fin de lograr que los campesinos vuelvan a su lugar de origen".<sup>193</sup>

Durante la 11ª audiencia pública para la reforma electoral federal de 1989-90, Acción Nacional fijó su posición en torno a la ARDF:

"Estamos de acuerdo en que la creación de la ARDF es un avance en la democracia capitalina, pero discrepamos en el hecho de que se le den atribuciones que son las de un regidor de ayuntamiento pueblerino; discrepamos en el hecho de que el pueblo capitalino necesita una Cámara Local de Diputados y se le dio un cuerpo que no legisla, que sólo reglamenta... Aunque tiene facultades de iniciativa similar a las de las legislaturas de los estados, no tiene capacidad ni de vetar ni enmendar una ley cuyo reglamento sí se le ha encomendado... Esta contradicción haría necesario que se aumentara la intervención de la Asamblea en toda legislación que afecte a los habitantes del Distrito Federal en ambos casos: en materia de ingresos y gastos y en materia de legislación y reglamento. En consecuencia, la apertura democrática exigiría que esas facultades se le otorgaran a la ARDF."<sup>194</sup>

El dirigente panista José A. Conchello, se pronunció además por la elección de gobernantes propios en las actuales delegaciones políticas y por un gobernante para toda la entidad federativa, "llámese presidente o regente o gobernador".

Para el proceso electoral federal de 1991 Acción Nacional sostuvo un planteamiento integral para toda la área metropolitana: "Es necesario pensar en una legislación de excepción que no sólo abarque al DF y sus 16 delegaciones, sino a los municipios que se incorporen a la mancha urbana; es decir, pensar en una nueva institución jurídico-política para crear una gran coordinación metropolitana capaz de solucionar los problemas que afectan a toda la zona".<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 57.

<sup>194</sup> Comisión Federal Electoral. *Consulta pública sobre reforma electoral. Memoria. 1989. tomo II*, México, CFE, 1989, p. 304-305.

<sup>195</sup> Fernández, Paulina. "Poderes públicos en plataformas del DF", en *La Jornada*, 17, 24 y 31 de julio de 1991.

Asimismo, el PAN recomendaba estudiar la posibilidad de una Asamblea Metropolitana de elección popular que abarcara los 40 distritos del DF y los 26 distritos del área conurbada.

En su Convención Regional del 20 de noviembre de 1992, el PAN insistió en la democratización integral del DF y en la elección directa de gobernantes para toda la entidad federativa. En cuanto al destino del DF, el PAN consideró como mejor solución la creación del Estado del Valle de México o Estado de Anáhuac y la organización municipal en la zona metropolitana.<sup>196</sup>

En los debates de enero de 1993 sobre la reforma política capitalina en la ARDF, la fracción panista reiteró sus propuestas acordadas en la Convención Regional: 1) Creación del estado 32; 2) Un Poder Judicial auténticamente autónomo para el nuevo estado; 3) congreso local, presidentes municipales y cabildos; 4) Una defensoría general de derechos humanos; 5) Una Coordinación Metropolitana, Consejo Metropolitano o Asamblea Metropolitana.<sup>197</sup>

Para los asambleístas del PAN, en la democratización del DF no bastaba con perfeccionar exclusivamente la eficacia administrativa, "sino también deseamos y exigimos el perfeccionamiento en el sistema jurídico-político... Tenemos que articular cambios políticos, cambios jurídicos, cambios administrativos, cambios sociales, cambios culturales y cambios económicos que se apoyen mutuamente".<sup>198</sup>

## **Partido Revolucionario Institucional (PRI).**

La plataforma electoral mínima del PRI para la ARDF de 1988 consideraba lo siguiente:

"El gobierno del Distrito Federal deberá corresponder a los intereses de las mayorías y sus actos se han de regir por normas claras y precisas que contribuyan a una mejor convivencia. En tal virtud, el partido postula la necesidad de modernizar las estructuras administrativas de la capital, demanda que la convivencia urbana organizada reclama... Los residentes de la Ciudad de México tendrán en sus representantes electos a la Asamblea defensores directos de sus intereses y con nuevos gestores de sus demandas, facultades para supervisar la conducción del quehacer

---

<sup>196</sup> PAN, *Reforma política del Distrito Federal (documento aprobado en la Convención del 20 de noviembre de 1992)*, México, Comité Regional, 1992, p. 8-12.

<sup>197</sup> *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, Periodo ordinario, tomo II, núm. 19, 13 de enero de 1993, p. 38-42.

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 41.

gubernamental... La Asamblea se constituye en enlace entre ciudadanos y autoridades mediante un esquema que propicie la integración y el diálogo permanente." <sup>199</sup>

Entre las propuestas concretas del PRI destacaba la referente a la "reestructuración de los organismos vecinales y otros tipos de asociaciones", pues se reconoce que "los ciudadanos tienen derecho y la responsabilidad de participar en un gobierno que actualmente se ve rebasado por las necesidades sociales... A este respecto el partido se inclina por hacer valer al máximo el derecho a la iniciativa popular". <sup>200</sup>

Otras acciones y compromisos que el PRI se disponía a impulsar desde la Asamblea eran:

"El partido promoverá iniciativas de reformas tendientes a la desconcentración de facultades de los órganos centrales, fortalecer la acción de las delegaciones políticas y promoverá nuevas instancias que propicien el acercamiento entre gobernantes y gobernados reforzando la corresponsabilidad ciudadana... el partido se compromete a impulsar la reglamentación de los distintos órganos de participación, ahondar en el sistema de consulta pública en beneficio de las mayorías." <sup>201</sup>

Posteriormente, el 19 de abril de 1989 durante las audiencias públicas, Jaime Aguilar Álvarez afirmó que el PRI sustentaba las propuestas que propiciaran el fortalecimiento de "la democracia participativa en las instituciones del Distrito Federal". Sin embargo, en esta consulta los priístas se limitaron a hacer propuestas muy generales: 1) perfeccionar las fórmulas de participación ciudadana; 2) consolidar el trabajo de la Asamblea y fortalecer su desempeño por la vía de nuevas facultades; y 3) definir en el corto plazo la conveniencia de una ley electoral propia para el DF. <sup>202</sup>

En los documentos básicos que el PRI elaboró para el proceso electoral de 1991, se propone impulsar un Derecho a la Ciudad, que supone partir de "una verdadera reforma urbana que permita abatir los rezagos en la regulación de los terrenos y garantizar la correspondiente dotación de los servicios". <sup>203</sup> La reforma urbana que proponía el PRI giraba en torno a la cuestión de los servicios públicos principalmente (autoconstrucción de vivienda, dotación de agua, seguridad pública, programas de abasto, etc), aunque en su *Programa de Acción* las delegaciones

---

<sup>199</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política N° 10...* op. cit., p. 95.

<sup>200</sup> *Idem*

<sup>201</sup> *Ibid.*, p. 97.

<sup>202</sup> Comisión Federal Electoral, *Consulta pública...*, op. cit., p. 307-309.

<sup>203</sup> Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal de 1991, tomo III, vol. 2. Documentos básicos de los partidos políticos*, op. cit. p. 94-95.

políticas son su foco de atención, se propuso hacer una revisión de las facultades y atribuciones de los órganos metropolitanos y de las autoridades locales.<sup>204</sup>

Para enero de 1993 el grupo de asambleístas del PRI trató de ser más preciso en sus planteamientos sobre la posible reforma política del DF y propuso:

a) configurar un gobierno propio en un esquema que contemple una intervención restringida del Ejecutivo Federal en compatibilidad de una administración local, ejecutiva, normativa y judicial; b) una alcaldía para la Ciudad de México y una Asamblea de Representantes como órgano de responsabilidad gubernativa, ejecutiva y normativa para el DF; c) para el partido no es viable la restauración del sistema municipal en el DF por una serie de consideraciones históricas, jurídicas, de desarrollo territorial y aspectos financieros: "dislocaría los objetivos y acciones para la eficiencia social que la reforma política debe perseguir, y lo más importante, pondría en riesgo la propia autonomía que se quiere establecer y desarrollar";<sup>205</sup> d) es inviable el estado 32 en el DF; e) se visualiza un esquema de gobierno con cuatro órganos: el Presidente de la República, el Congreso Federal, la Asamblea de Representantes y la Alcaldía de la Ciudad de México.<sup>206</sup>

Finalmente, los asambleístas del PRI destacaron posibles variables como nuevos ámbitos de competencia para la ARDF; éstos iban desde la facultad reglamentaria y de emisión de dictámenes u opiniones, hasta la facultad legislativa total.<sup>207</sup>

### **Partido Popular Socialista (PPS).**

La plataforma electoral del PPS en 1988 era muy precisa en cuanto a los cambios políticos necesarios para la democratización del DF; estas fueron las propuestas concretas:

- 1.- Crear el estado de Anáhuac en los límites que actualmente tiene el Distrito Federal, con sus poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyos integrantes deberán ser electos por el voto universal, libre y secreto de todos los ciudadanos.
- 2.- Reformar la ley de la materia para que la Asamblea de Representantes se transforme, de inmediato, en el congreso local para el Distrito Federal... El congreso deberá integrarse con base en el principio de la representación proporcional.

---

<sup>204</sup> Fernández, Paulina, "Poderes públicos...", *op. cit.*

<sup>205</sup> *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes...*, *op. cit.*, 13 de enero de 1993, p. 46-48.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 50-51.

3.- Transformar las actuales delegaciones políticas en municipios, con un presidente municipal electo por medio del voto directo, universal y secreto, un cabildo compuesto con base en el principio de representación proporcional. Estas autoridades deberán estar sujetas al principio de revocación de su mandato, si hubiese serias fallas y errores en su administración.

4.- Integrar el gobierno del estado de Anáhuac "con funcionarios de trayectoria y mentalidad progresista y revolucionaria... que estén dispuestos a permitir la libre participación del pueblo en todos los asuntos públicos." <sup>208</sup>

En abril de 1989, Héctor Ramírez Cuéllar, a nombre del PPS, consideró que es posible que coexistan en un mismo espacio territorial "dos o más poderes federales, estatales y locales, mediante una delimitación de sus respectivas áreas y jurisdicciones, sin que esa coexistencia produzca por sí misma conflictos insalvables".<sup>209</sup> Además de reiterar sus propuestas políticas de 1988, el PPS pugnó en la audiencia pública del 19 de abril de 1989 por estos puntos: a) elaborar una ley electoral para el DF; b) reformar la *Ley Orgánica del DDF*, para que se elijan directamente a los delegados políticos; c) que los órganos de colaboración vecinal sean independientes y autónomos, tanto desde el punto de vista administrativo como político; y d) que la ARDF se convierta en un congreso local con facultades legislativas plenas.<sup>210</sup>

Tanto en su XIV Congreso en febrero de 1991, como en los debates de la ARDF el 13 de enero de 1993, el PPS se volvió a pronunciar por el establecimiento de los derechos políticos plenos para los ciudadanos del Distrito Federal, convirtiendo a éste en el estado de Anáhuac.<sup>211</sup> Realmente las propuestas de este partido han sido casi las mismas, salvo algunas precisiones que se han ido sumando a la postura inicial de crear un nuevo estado en lo que hoy es el DF, por ejemplo: "promover la vida comunitaria a través de: a) ayuntamientos de elección popular; b) delimitar sus facultades y coordinarse con otros ayuntamientos o con los otros poderes de la entidad; c) restructuración de los límites territoriales de las actuales delegaciones; y d) modificar la estructura y funciones de la organización vecinal para convertirlas en un Consejo de Gobierno de los Ayuntamientos, desapareciendo el caduco Consejo Consultivo".<sup>212</sup>

Por último, el PPS proponía que el Estado de Anáhuac contara con sus leyes propias: un código civil, un código penal, una ley inquilinaria y una reforma fiscal.

<sup>208</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política N° 10...*, op. cit., p. 148.

<sup>209</sup> Comisión Federal Electoral, *Consulta pública...*, op. cit., p. 310.

<sup>210</sup> *Ibid.*, p. 311-312.

<sup>211</sup> PPS, *Documentos y resoluciones, XIV Congreso del Partido Popular Socialista*, México, febrero de 1991.

<sup>212</sup> *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes...*, op. cit., 13 enero de 1993, p. 9-10.

## **Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).**

En el proceso electoral de 1988 el PARM registró una plataforma electoral para el DF que señalaba lo siguiente:

"Tomamos la determinación de luchar para que a los capitalinos se les reconozca el derecho para elegir libremente, mediante sufragio universal, secreto y directo a sus gobernantes y representantes y, al efecto, insistiremos en la creación de una nueva entidad federativa;... convirtiendo las actuales 16 delegaciones en municipios presididos mediante ayuntamientos populares y en donde todos los ciudadanos sufraguen por diputados que integren el congreso estatal..."<sup>213</sup>

Las propuestas centrales del PARM son 2 y las delimitaron así:

1.- Creación del Estado del Valle de México, tal y como lo contempló la Constitución de 1917 en el artículo 44 y que la ARDF se transforme en una verdadera legislatura estatal. Asimismo, es necesario convertir a las delegaciones políticas en municipios libres con todas las atribuciones y funciones que la ley les otorga.

2.- Democratización integral: "nos proponemos luchar en favor de una democratización integral de la entidad, creando órganos de participación ciudadana que coadyuven con los ayuntamientos en la toma de decisiones conjuntas y que canalicen las proposiciones y los esfuerzos de la comunidad hacia la solución de los problemas concretos de la ciudad y sus habitantes."<sup>214</sup>

El 26 de abril de 1989, Adolfo Kunz Bolaños, dirigente nacional del PARM, planteó sus propuestas "para dotar a la Ciudad de México de una estructura eficiente" que "resulta obligado que los habitantes de la mayor concentración urbana del país participen directamente en la elección de sus gobernantes; ya sea del regente y de los delegados, en las condiciones actuales o del gobernador y de los presidentes municipales, para el caso de que su territorio cambie de estatuto". Asimismo, "para que el gobierno de la Ciudad de México, tenga un eficaz control sobre la misma, se requiere que toda la zona urbanizada y la región sujeta a su influencia sean gobernadas unificadamente y con las mismas leyes... La solución más práctica consistiría en restituir el territorio del DF al Estado de México, restableciendo los municipios existentes antes de 1928; con algunos ajustes el gobierno del Estado de México, que ya cuenta con los órganos

---

<sup>213</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política N° 10...* op cit., p. 337.

<sup>214</sup> *Ibid.*, p. 338.



necesarios, podría absorber dicho territorio". Por lo tanto, en vez de cambiar la capital para conservar la Ciudad de México el PARM parte del supuesto de que "la Ciudad de México está constituida por municipios del Estado de México... y que en ella se encuentra el Gobierno Federal... En este caso habría que definir con claridad las relaciones entre el Gobierno Federal y las autoridades locales".<sup>215</sup>

En 1991 el PARM mantenía esa concepción regional del Distrito Federal junto con los municipios conurbados. La problemática capitalina -según el PARM- requiere de un doble proceso político en cuanto a la posibilidad de elegir a las autoridades de los tres niveles, federal, estatal, y municipal administrativo, en cuanto a crear una estructura que contemple los nuevos fenómenos urbanos, como son los municipios conurbados, las zonas metropolitanas y la administración regional.<sup>216</sup>

Para 1993, Oscar Mauro Ramirez Ayala se encargó de presentar la propuesta de reforma política del PARM para el DF ante el pleno de la ARDF, la cual constaba de 10 puntos básicos:

1. Unificar la gestión administrativa e integrar bajo una misma autoridad la totalidad de la zona metropolitana y las regiones colindantes.
2. Rediseñar el gobierno municipal, de tal manera que permita la administración eficiente de la zona urbana.
3. Establecer un nuevo nivel de gobierno integrado con los representantes de los municipios involucrados y con facultades de coordinación.
4. Transformar a la ARDF en una Cámara de Diputados local.
5. Convertir los cargos de Jefe del DDF y delegados en los de gobernador y presidentes municipales respectivamente, designándolos por elección popular.
6. Desaparecer el Consejo Consultivo.
7. Impulsar la participación ciudadana a partir de cada barrio o colonia, la cual elija su propia directiva delegacional y ésta a su vez, quedará encuadrada en lo que es la actual Asamblea de Representantes.
8. Promulgar una ley electoral para el DF.
9. Designación del regente de la ciudad a través del voto indirecto de la ciudadanía mediante la elección de "compromisarios", que bien podrían ser los assembleístas o los delegados y votado sobre una terna propuesta por el Ejecutivo.

---

<sup>215</sup> Comisión Federal Electoral, *Consulta pública...*, *op. cit.*, p. 397.

<sup>216</sup> Fernández, Paulina, "Poderes públicos...", *op. cit.*

10. Redimensionar y homologar las delegaciones de acuerdo a su rango poblacional que mida el número de habitantes de cada una de las demarcaciones.<sup>217</sup>

### **Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).**

En la plataforma electoral mínima del PFCRN de 1988 hay un apartado sobre los Derechos Democráticos y en él se especifican los planteamientos concretos acerca del DF:

1. Luchar para que a los capitalinos se les reconozca el derecho de elegir libremente, mediante sufragio universal, secreto y directo, a sus gobernantes y representantes locales.
2. Pugnar por la creación de una nueva entidad federal: el Estado de Anáhuac en el actual territorio del Distrito Federal.
3. Exigir, con base en el artículo 115 constitucional, que las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal se conviertan en municipios presididos por ayuntamientos populares y que la Asamblea de Representantes se transforme en una verdadera Legislatura Estatal, integrada por diputados locales con todas las facultades que la Constitución les reconoce a dichos organismos.<sup>218</sup>

La participación del PFCRN en la audiencia pública del 19 de abril de 1989 en la Secretaría de Gobernación, estuvo a cargo de Gilberto Carlos Ornelas, quien simplemente reiteró las propuestas enumeradas líneas arriba: creación de un nuevo estado con poderes locales preservando un pequeño territorio para los poderes federales; y creación de municipios libres en cada una de las actuales delegaciones políticas, con su presidente municipal y su cabildo.<sup>219</sup>

En el punto 164 de su *Programa de Acción* de 1991, el PFCRN agregó a sus anteriores demandas la creación de una Ley de Reforma Urbana, "que garantice el derecho constitucional a la vivienda y en la que se establezca: 1) la redistribución de la tierra; 2) una ley inquilinaria; 3) la creación de la Secretaría de la Reforma Urbana; y 4) el desarrollo de un poderoso movimiento urbano y popular".<sup>220</sup>

En los debates de 1993 en la ARDF, los asambleístas del PFCRN enlistaron de manera concreta sus propuestas para la reforma política de la Ciudad de México: "... que la Comisión de

---

<sup>217</sup> *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes...*, op cit., 13 de enero de 1993, p. 6.

<sup>218</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política N° 10...*, op cit., p. 261.

<sup>219</sup> Comisión Federal Electoral, *Consulta pública...*, op. cit., p. 318.

<sup>220</sup> Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal, tomo III, vol 2. Documentos básicos...* op. cit p. 290-291.

Derechos Humanos del Distrito Federal dependa directamente de la Asamblea de Representantes; constituir una comisión mixta, Federación, Distrito Federal y Estado de México para que la administración sea corresponsable de los programas y servicios metropolitanos; que se constituya un cuerpo metropolitano de seguridad pública y los sectores de la actual Secretaría de Protección y Vialidad se conviertan en policías municipales; que la Federación otorgue un tratamiento presupuestal al DF igual al que se da a las entidades federativas; que la Procuraduría de Justicia del DF se transforme en una dependencia adscrita a quien ejerza la titularidad del gobierno de la ciudad; y que se creen consejos delegacionales decisorios formados por los propios ciudadanos.<sup>221</sup>

### **Partido Demócrata Mexicano (PDM).**

En la plataforma electoral mínima de 1988 el PDM planteó su propuesta política más acabada para la ciudad de México; los puntos destacables son estos:

1. *Que en el territorio que actualmente ocupa el Distrito Federal, mediante la consiguiente reforma constitucional, se constituya el estado libre y soberano número 32 de la República Mexicana, bajo la denominación más apropiada en que: a) se rija por una constitución local propia, que sólo pueda ser reformada mediante referéndum; b) sus ciudadanos, mediante sufragio universal y secreto elijan a su gobernador; c) que sus ciudadanos, de la misma manera, elijan a los integrantes o diputados de un Congreso local, según el principio de representación proporcional pura.*<sup>222</sup>

De acuerdo con ese planteamiento general, el PDM proponía que "el gobernador electo ejerza sus funciones junto con un cuerpo colegiado de naturaleza análoga a los que operan en los municipios... electo según el principio de representación proporcional; que la administración de la ciudad se descentralice aún más; que en un principio los delegados y subdelegados de estas demarcaciones sean designados por el Gobernador junto con el ayuntamiento... pero actúen junto con un cuerpo colegiado, resultante de una organización vecinal no partidaria; que toda

<sup>221</sup> *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes...*, op. cit., 13 de enero de 1993, p. 21-24.

<sup>222</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política N° 10...* op. cit., p. 198.

determinación importante que tome el gobierno del Distrito Federal sea con una previa consulta popular efectiva.<sup>223</sup>

Mientras se logra esta transformación radical del DF, el PDM considera que es importante "fortalecer la actuación de la ARDF, para que ésta, aun dentro de sus facultades muy restringidas, actúe como un poder ciudadano y rinda beneficios a la Ciudad de México... Que esa Asamblea se convierta en tribuna, que sirva de catapulta para la constitución de un futuro y auténtico Congreso Local para lo que hoy es el Distrito Federal". Además, "es urgente que se plantee, como asunto de interés vital para la Nación, el que se cambie la sede de los poderes federales y, por ende, el lugar donde se localice la capital de la República".<sup>224</sup>

Para las elecciones federales de 1991 el PDM mantuvo sus propuestas principales,<sup>225</sup> y como perdió su registro no participó en los debates posteriores sobre la reforma política de la capital.

### **Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).**

Para la elección de la primera Asamblea de Representantes del DF en 1988, el PRT presentó una plataforma que denominó *Democracia y vida digna en la ciudad*. Los argumentos esgrimidos en ese documento consideraban "que la única forma de resolver los problemas ciudadanos es mediante la más amplia participación política de la población, por la vía de depositar en manos de organismos vecinales y municipales representativos el peso de las decisiones en materia urbana, así como la autoridad suficiente para llevarlas a la práctica... Es vigente la demanda de crear en lo que hoy es el Distrito Federal un nuevo estado de la república, el Estado de Anáhuac".

"La creación del Estado de Anáhuac contaría con una división política similar a la de otras entidades, sería el mecanismo para restituir los derechos políticos de los habitantes de la ciudad... Dicha reconstitución debe ir acompañada del establecimiento de instancias que garanticen la efectiva participación popular en la conducción de los asuntos ciudadanos, lo que significará el establecimiento de consejos municipales y vecinales -democráticos y representativos- en los cuales recayera el grueso de las decisiones concernientes a la ciudad".<sup>226</sup>

---

<sup>223</sup> *Idem.*

<sup>224</sup> *Ibid.*, p. 199.

<sup>225</sup> Fernández, Paulina, "Poderes públicos...", *op c.it.*

<sup>226</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política N° 10...* *op cit.*, p. 307-310.

En cuanto a la ARDF, el PRT considera que "se le han conferido facultades de segundo orden al mantenerla sujeta a las decisiones políticas del ejecutivo". No obstante, "nuestra participación en la Asamblea -afirmaba el PRT entonces- se encamina a profundizar el desgaste de la actual forma de gobierno y a impulsar las demandas de la población trabajadora de tal forma que se dé continuidad a la lucha por la creación del Estado de Anáhuac".<sup>227</sup>

Al perder su registro electoral en 1988, el PRT se vio relegado de las audiencias públicas de 1989, sin embargo, para el proceso electoral de 1991 obtuvo nuevamente su registro y presentó una plataforma electoral para el DF, similar a la descrita párrafos antes. Realmente no hay propuestas nuevas en su plataforma de 1991, sólo la reiteración de que "la lucha debe ser por la creación de un estado propio, con plenos derechos para sus habitantes; la lucha debe ser por rescatar la organización municipal en la capital de la República".<sup>228</sup>

En noviembre de 1992, durante las audiencias organizadas por la Mesa de Concertación, algunos miembros del PRT defendieron el derecho de los ciudadanos a determinar las formas de gobierno de la ciudad: "que ello no es papel exclusivo de los partidos... reivindicamos el derecho de que sean reconocidas todas las formas de organización que los ciudadanos adoptemos y que seamos escuchados y atendidos también en lo individual. Mediante un referéndum los capitalinos debemos decidir sobre el tipo de gobierno que queremos, sobre el modelo de ciudad en la que queremos vivir. Con el resultado del mismo, debe darse paso a las reformas necesarias que promuevan la integración de una Asamblea Constituyente del Estado de Anáhuac."<sup>229</sup>

### **Partido Mexicano Socialista (PMS).**

En su primera y última participación electoral en 1988, el PMS presentó una plataforma mínima para la Ciudad de México que contenía una amplia propuesta de democratización integral. El objetivo central de tal propuesta era "el impulso inmediato de un verdadero proceso de democratización de la ciudad y el establecimiento de un sistema de gobierno representativo y democrático basado en la libertad de afiliación, en verdadero régimen de partidos y en el respeto a la independencia y autonomía de las organizaciones sociales. Un nuevo régimen político que

---

<sup>227</sup> *Idem.*

<sup>228</sup> PRT, *Plataforma electoral para el Distrito Federal 1991. Democracia y vida digna en la ciudad*, México, 1991.

<sup>229</sup> *Gaceta Informativa de las Audiencias Públicas sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, N° 1, DDF, 18 de noviembre de 1992, p. 3.

descanse en un amplio proceso de organización y de participación directa de la población capitalina." <sup>230</sup>

Con esta base, el PMS hacía un llamado a toda la población para luchar por: a) El establecimiento de un sistema único de representación proporcional como base para la integración de la Asamblea de Representantes y sustentado en una legislación electoral de carácter local; b) Otorgamiento a la Asamblea de facultades legislativas y de absoluta capacidad para la definición y aprobación de la Ley de Ingresos y Egresos del DDF; c) Creación inmediata de Asambleas de Representantes por cada una de las 16 delegaciones e integradas bajo un sistema único de representación proporcional; y d) Reglamentación inmediata del referéndum y la iniciativa popular. <sup>231</sup>

Estas medidas, según el PMS, deberían dar paso a una democratización plena del DF y a un gobierno estructurado bajo las siguientes bases:

1. Establecimiento en el territorio actual del DF de la entidad número 32; de un nuevo estado, el Estado de Anáhuac.
2. En la nueva entidad se establecería un real sistema de división de poderes. Los ciudadanos tendrían pleno derecho a elegir un gobernador. Se conformaría un Congreso Local, integrado bajo el sistema único de representación proporcional, con plenos poderes legislativos e independencia del Ejecutivo. El nuevo estado contaría con un poder judicial cuyos representantes serían elegidos por el Congreso Local.
3. El Estado de Anáhuac se estructuraría sobre la base de un régimen municipal.
4. El nuevo estado promovería la organización popular para lograr la participación y la gestión directa de la ciudadanía. Se promovería, además, un sistema de representación vecinal basado en una efectiva y democrática elección de representantes por barrio, colonia y comunidades periféricas.
5. Se conformaría un sistema de legislación electoral propio para la entidad y un organismo electoral integrado por los partidos políticos y con plena independencia del gobierno.
6. Se garantizaría el escrupuloso respeto a los derechos de las organizaciones sindicales, de colonos, de jóvenes, de estudiantes, comerciantes, campesinos, profesionistas y mujeres. Se garantizaría su independencia y autonomía con respecto al gobierno y a los partidos políticos.

---

<sup>230</sup> Comisión Federal Electoral, *Renovación política N° 10...* op cit., p. 235.

<sup>231</sup> *Idem.*

7. Las organizaciones sociales y las instituciones educativas de carácter público tendrían pleno reconocimiento para participar regularmente como organismos de consulta.
8. Se establecería un sistema de planeación democrática, gestión y vigilancia para la definición y aplicación de los planes de desarrollo urbano, industriales, etcétera.
9. Se conformaría un Consejo de Comunicación Social con participación directa de las organizaciones sociales e instituciones educativas... donde se garantice el acceso de toda la población a los medios de comunicación.<sup>232</sup>

Se complementa la propuesta urbana del PMS con aspectos relacionados con la prestación de servicios urbanos generales (vivienda, transporte, agua y drenaje, contaminación, salud y educación, etc).

Durante la consulta pública de 1989 todavía no se concretaba la desaparición del PMS (o transformación en PRD), lo cual permitió su participación en la audiencia pública sobre la estructura de gobierno del DF en abril de ese año. Ramón Sosamontes Herreramoro presentó la postura de su partido, cuyos aspectos importantes eran estos:

- Iniciar un proceso de cambio de las actuales instituciones políticas de esta entidad, que culmine a mediano plazo en la conformación de un nuevo estado.
- Permitir que la población tenga mayores espacios de participación, "máxime cuando los ahora existentes no sólo son insuficientes, sino que la misma población no los considera atractivos".
- En cuanto a la ARDF, trasladar las facultades del Ejecutivo Federal en materia del DF a este órgano.
- Eliminar la *cláusula de gobernabilidad*.
- Instalar verdaderos órganos de representación, con atribuciones suficientes para permitir la participación de los capitalinos en la definición y puesta en práctica de las acciones de gobierno en sus localidades.
- La elección de los órganos de representación modificados (comités de manzana, asociaciones de residentes y juntas de vecinos), debe hacerse a partir del voto universal, directo y secreto de los ciudadanos de cada delegación "para evitar que se nombre a una gente ligada al DDF y quede sujeta a este órgano."<sup>233</sup>

---

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 236.

<sup>233</sup> Comisión Federal Electoral, *Consulta pública...*, *op cit.*, p. 315-316.

## **Partido de la Revolución Democrática (PRD).**

Debido a que el partido se constituyó oficialmente en mayo de 1989, no participó como tal en la consulta pública recién concluida acerca de la reforma electoral federal. No obstante, para el proceso electoral de 1991 preparó unos documentos básicos "preliminares", en donde se enumeraban sus propuestas políticas para el DF; el planteamiento concreto era este:

El Distrito Federal es un enclave centralista que niega derechos plenos a los ciudadanos de esta entidad y vulnera los principios del federalismo mexicano. Por lo tanto debe transformarse en un estado de la federación que, de acuerdo con la Constitución, adopte la forma de gobierno republicano, representativo y popular que tenga como base de su división territorial el municipio libre y esté dotado de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial propios. Para lograrlo es necesario convocar un Congreso Constituyente que de vida al nuevo estado, cumpliendo así la voluntad popular mayoritaria expresada en las elecciones federales de 1988. Asimismo, debe establecerse el derecho del referéndum como un recurso para modificar o anular leyes federales o locales así como para ratificar o rechazar acciones de gobierno. Para hacerlo se requerirá una petición expresa de por lo menos el 10% del electorado conforme al padrón correspondiente.<sup>234</sup>

Este partido hace además una propuesta general de democratización de todas las ciudades del país: "El PRD impulsará una reforma urbana democrática que asegure el derecho a una vida digna de los habitantes, transformando las ciudades controladas por minorías económicas políticas en espacios urbanos donde se ejerza la democracia ciudadana a través de su participación directa... Se apoyará la gestión de las organizaciones urbano populares en su esfuerzo por mejorar sus condiciones de vida y perfeccionamiento de la democracia... Se impulsarán las organizaciones urbano populares, cooperativas de habitación, asociaciones civiles, comités de barrio, uniones populares, ligas de vecinos y todo movimiento que reivindique los intereses históricos de los habitantes de la ciudad, respetando su independencia y su capacidad de negociación y de gestión".<sup>235</sup>

Durante 1992 y 1993 el PRD realizó foros y recopiló ponencias por medio de su Instituto de Estudios de la Revolución Democrática (IERD), que sirvieron de base para la elaboración de

---

<sup>234</sup> Córdova, Arnaldo, *et al*, *La democratización del Distrito Federal*. México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática (IERD), 1992.

<sup>235</sup> *Idem*.



diversos documentos, en ellos se insiste en la propuesta central de: transformación del DF en el estado de Anáhuac con existencia de poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; restitución del régimen municipal; y que el Congreso de la Unión convoque a elecciones para integrar el Congreso Constituyente del nuevo estado.<sup>236</sup>

En los debates sobre la reforma política del DF que tuvieron lugar en la ARDF en enero de 1993, los asambleístas del PRD reiteraron su objetivo de crear el estado 32 y de transformar la forma de gobierno de la ciudad, pero con la participación de la población capitalina de por medio. En ese foro se estableció que "los partidos no van a decidir la suerte de la ciudad. No lo van a hacer. Tendrá que ser la acción de los ciudadanos, de las comunidades, de los grupos, de las colonias, de los pueblos de esta gran urbe. Tendrá que ser también obra de su intelectualidad, de sus técnicos, de sus trabajadores, de la gente que sabe hacer cosas concretas, ellos pueden dar un gran aporte".<sup>237</sup>

Al hacer un recuento de los alcances de la cultura política "promovida desde el poder", la cual se basa "en el presidencialismo, en el PRI y en la limitada participación ciudadana", los asambleístas del PRD reconocieron que "mientras permanezcan estos tres elementos, las perspectivas democráticas del país son poco alentadoras: en primera, porque impiden el desarrollo y consolidación de una institucionalidad en la que se basa la democracia; segunda, porque limitan derechos políticos elementales como el de asociación y, finalmente, por no permitir la participación ciudadana."<sup>238</sup>

### **Partido Ecologista de México (PEM).**

El 27 de noviembre de 1990 el PEM presentó sus documentos básicos ante el IFE para obtener el registro con el nombre de Partido Verde Ecologista México (PVEM); el registro le fue concedido pero tuvo que modificar sus siglas, quedando simplemente como PEM.<sup>239</sup> De cualquier modo, en sus documentos de 1991 no se encontró ningún señalamiento sobre la

---

<sup>236</sup> PRD, *Un gobierno propio para el Distrito Federal*, México, IERD/CEE, 1993.

<sup>237</sup> *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes...*, op. cit., 13 de enero de 1993, p. 34.

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>239</sup> Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal de 1991, tomo III. vol.2. Documentos básicos...*, op. cit., p. 397. El argumento esgrimido por la autoridad electoral para que este partido cambiara su nombre se debió a que el PARM y el PRI objetaron lo de verde, ya que los emblemas de estos partidos ostentaban ese color.

situación política de la Ciudad de México. En el apartado de Derechos Políticos la plataforma electoral del PEM señalaba:

"Apoyamos la renovación permanente de las normas electorales en virtud de que son el medio idóneo para integrar la representación política de la ciudadanía en un Estado de derecho... Nos pronunciamos por la democratización del sistema político mexicano y por el fortalecimiento del pluralismo político que abra vías de participación para todos los grupos y sectores en los procesos de conformación y ejercicio del poder."<sup>240</sup>

Al participar en las audiencias públicas convocadas por la Mesa de Concertación en diciembre de 1992, el dirigente del PEM, Jorge González Torres, consideró que la reforma política para el DF debería tomar en cuenta bases como estas:

"Primera: Asegurar con reglamentos adecuados y claros la participación organizada de los vecinos e instituciones diferentes a las instancias de gobierno y legislativas. Por ejemplo, el Consejo Consultivo de la Ciudad de México podría transformarse por completo desde la elección directa en todas las figuras representativas que lo integran, hasta las funciones para conformar un contrapeso real de la autoridad administrativa que presta los servicios públicos. Lo anterior permitiría contar, desde los niveles delegacionales hasta el más alto de la entidad, con una representación vecinal diferente a la del poder Legislativo. Por ningún motivo se subordinará a la autoridad gubernativa. Su integración estaría al margen de los partidos políticos y de sus representantes populares. Es decir, los vecinos tendrían su esfera propicia de competencia."

"Segunda: Deslindar claramente los niveles de competencia y de responsabilidad en los órganos de gobierno de la ciudad."

"Tercera: Modificar la legislación electoral actual para permitir el acceso de fuerzas políticas emergentes de la ciudad; para que tenga representatividad en los órganos del poder del DF. Así también, trasladar facultades legislativas de la Cámara de Diputados a la ARDF para transformarla en un contrapeso real de la autoridad política."

"Cuarta: Desconcentración de las funciones políticas y administrativas del poder federal al local y de éste hacia las delegaciones."

"Quinta: La reforma política del Distrito Federal deberá atender prioritariamente a la planta productiva y el empleo en una política concertadora para combatir pluralmente la contaminación ambiental, el deterioro ecológico y el desempleo."

---

<sup>240</sup> *Idem.*

"Sexta: Establecer en todos los niveles de la administración pública una mejor coordinación metropolitana sobre la base de proyectos regionales con las entidades federales colindantes con el DF para aplicar mecanismos homogéneos y realistas encaminadas a atender los problemas comunes."

"En conclusión, los ecologistas pensamos que desconcentrar y descentralizar no se refiere sólo a cosas y personas, sino a funciones y atribuciones de todos los órganos que intervienen en el gobierno de la Ciudad de México."<sup>241</sup>

### **Partido del Trabajo (PT).**

En 1991 al participar por primera vez en un proceso electoral federal, el PT incluyó en sus documentos básicos una propuesta de "reforma urbana integral" que formaría parte de su lucha por acabar "con el centralismo de las grandes ciudades y su crecimiento desmesurado; con la desigualdad ciudad-campo y los desniveles regionales, producto del capitalismo. Luchamos contra la escasez y la especulación del suelo, de la vivienda y de los medios de consumo necesarios; especulación provocada por la burguesía y el Estado".<sup>242</sup>

Los puntos número 66 y 67 del *Programa de Acción* del PT, establecían en materia urbana que "se buscará reglamentar el derecho de los pobladores urbanos a decidir (inclusive vía referéndum) los asuntos de su propia ciudad; inclusive desarrollar proyectos urbanos alternativos".

Para combatir la contaminación y el deterioro de los recursos naturales en las ciudades, el PT proponía: "Además de una política que implante medidas radicales para resolver dichos problemas se deberán promover campañas que incluyen una cultura ecológica en todos los sectores de la población".<sup>243</sup>

Para el caso específico del DF, el PT propuso en 1991 que en el actual territorio del Distrito Federal se creara un nuevo estado que incluyera la sede de los poderes federales, el número 32, y la elección directa de sus autoridades locales; gobernador y ayuntamientos.

---

<sup>241</sup> *Gaceta Informativa de la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal*, N° 4, 9 de diciembre de 1992, p. 7.

<sup>242</sup> Instituto Federal Electoral, *Memoria del proceso electoral federal de 1991*, tomo III, vol. 2, *Documentos básicos de los partidos políticos*, op. cit., p.413.

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 417.

Asimismo, se propuso ampliar las facultades de la Asamblea de Representantes para convertirla en un congreso local.<sup>244</sup>

### 5.7.- El plebiscito ciudadano de 1993.

A casi 3 años del reconocimiento oficial de una apertura política amplia para la Ciudad de México (1989), los avances en este sentido eran demasiado pobres. Aun cuando los propósitos del gobierno capitalino eran que la reforma no se volviera "un asunto exclusivamente de los partidos", y dotarla de credibilidad con "la participación de todos, organizaciones sociales, intelectuales, políticos, ONG's, entre otros",<sup>245</sup> la Mesa de Concertación estaba resultando un foro ineficaz para recibir y discutir las propuestas de transformación de la estructura política del DF. Esa Mesa en realidad se convirtió, como bien lo dijo la socióloga Jacqueline Peschard, en "una especie de seminario que permitió al gobierno y a los partidos políticos compenetrarse más de la problemática del Distrito Federal".<sup>246</sup> Las consultas públicas cada día iban perdiendo interés y trascendencia tanto en la opinión pública como entre los propios convocantes y organizadores. Eran evidentes las contradicciones en torno a los alcances de la apertura entre los distintos partidos políticos y el DDF, pero sobre todo dentro de la élite gobernante; estos factores lógicamente restaron credibilidad y presencia a la Mesa. Además, ya estaba el anuncio presidencial de que se modificaría nuevamente la legislación electoral federal, por lo tanto no era difícil pensar en que la reforma local se subordinaría, como en otras ocasiones, al proyecto de liberalización política del régimen. Así, la Mesa de Concertación parecía naufragar sin pena ni gloria al margen del centro político en donde se toman en verdad las decisiones.

En este contexto de debilitamiento de la Mesa, un grupo de asambleístas de distintos partidos políticos convocaron "a título personal" a una consulta popular en el DF con dos propósitos visibles: 1) destrabar las posiciones encontradas de los partidos; y 2) sacar la discusión del espacio y las reglas fijadas por las cúpulas políticas para llevarla a la ciudadanía, a la calle. La consulta, de acuerdo con Demetrio Sodi -uno de los asambleístas convocantes- estaría "fuera de todo matiz partidista, ya que se pretende que grupos y organizaciones de ciudadanos

---

<sup>244</sup> Fernández, Paulina, "Poderes públicos...", *op cit.*

<sup>245</sup> *La Jornada*, 26 de mayo de 1992.

<sup>246</sup> Peschard, Jacqueline, "Una reforma para la ciudad capital", en *El Cotidiano* N° 54, mayo de 1993, p. 39.

independientes se integren a los trabajos de organización y que el mayor número de ciudadanos posibles manifieste su sentir en torno a la reforma en la capital".<sup>247</sup>

El plebiscito planteaba tres preguntas vinculadas entre sí: 1) ¿Está usted de acuerdo que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?; 2) ¿Está usted de acuerdo en que el gobierno del Distrito Federal sea electo por voto universal y secreto?; y 3) ¿Está usted de acuerdo en que el Distrito Federal cuente con un Poder Legislativo propio? Las respuestas serían de un sí o un no. El principal argumento de los asambleístas que convocaron al *Plebiscito de Primavera*, como se le denominó, era que la población no estaba acudiendo a las audiencias de la Mesa de Concertación: "se trataba de darle sustento popular a la consulta, a la que no está asistiendo el grueso de la población".<sup>248</sup>

La intención de los organizadores era instalar casillas de votación en todos los lugares de concentración masiva (estaciones del Metro, parques, explanadas, iglesias, etc) y la convocatoria hacia un llamado a instituciones gubernamentales, a partidos políticos, universidades, al Consejo Consultivo, al IFE, y a la población en general, para apoyar "este esfuerzo democrático" con aportaciones económicas y materiales. El resultado de la consulta se enviaría al Ejecutivo Federal, al DDF, y a las Cámaras de Diputados y Senadores; pues se trataba de que la reforma política en el DF "se basara en las demandas de la sociedad para que sea la más democrática posible".<sup>249</sup>

La convocatoria de los asambleístas empezó a despertar el interés de miles de ciudadanos de diversos estratos sociales y se logró el compromiso no sólo de participar con su voto, sino también en la organización. Cabe mencionar la participación sobresaliente de profesionistas, empresarios, políticos, artistas, periodistas, dirigentes sociales, ONG's, miembros de la Iglesia católica, etcétera.<sup>250</sup> Mientras la convocatoria ciudadana crecía, en el sector oficial se vislumbraban posiciones que en ocasiones se contradecían. Por ejemplo, para la cúpula priista en el DF el plebiscito era "simplista y superficial", pues carecía de validez jurídica, además de que la "instancia ideal" para discutir el tema de la reforma -según asambleístas del PRI- era la Mesa de Concertación.<sup>251</sup> En contraste, el regente de la ciudad desde un principio mostró cautela al respecto y se declaró "respetuoso de las decisiones que tomen los asambleístas que convocan al

---

<sup>247</sup> *La Jornada*, 12 de diciembre de 1992.

<sup>248</sup> *El Universal*, 14 de diciembre de 1992.

<sup>249</sup> *Idem*.

<sup>250</sup> *Cfr. El Nacional*, 12, 13, 20, 22 y 26 de enero de 1993 y *La Jornada*, 18, 19 y 23 de diciembre de 1992, así como 8 y 10 de enero de 1993, 4, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de marzo de 1993.

<sup>251</sup> *El Universal*, 14 de diciembre de 1992 y *El Nacional*, 20 de enero de 1993.

plebiscito".<sup>252</sup> Ya en la víspera de la consulta, Manuel Camacho Solís anunció la participación de 3 mil observadores del DDF y ofreció apoyar en asuntos de logística y organización a los convocantes; posteriormente aceptó que la consulta tenía base constitucional, es decir, su realización sería "al amparo del orden jurídico".<sup>253</sup>

Una vez efectuada la votación el 21 de marzo de 1993, las opiniones volvieron a ser encontradas, esta vez en torno a los resultados: a) se instalaron 2 840 casillas y para su cuidado se registraon 12 mil ciudadanos que fungieron como presidentes, secretarios y escrutadores; b) potencialmente había más de 4 millones de ciudadanos que podían acudir a votar; c) según la Fundación Rosenblueth (la encargada de realizar el conteo rápido), 331 180 ciudadanos participaron libremente; el 84.8% se pronunció a favor de la elección de los gobernantes; el 84.3% demandó la existencia de un congreso local; y 66% optó por la creación del estado.<sup>254</sup>

Si bien estos eran los resultados finales -cosa que nadie cuestionó-, para el periódico oficial *El Nacional*, si había otro enfoque al momento de presentarlos: "el plebiscito arrojó un abstencionismo del 93.8% del padrón electoral de 1991; sólo el 4.3% del padrón electoral desea que el Distrito Federal se convierta en un estado más; se reportaron 4 mil incidentes en el proceso; se detectaron urnas llenas antes de iniciar el proceso; faltó tinta indeleble y se permitió votar dos veces, etcétera."<sup>255</sup>

Aunque es cierto que el porcentaje de ciudadanos que participaron fue bajo, es importante señalar algunos aspectos que pudieron haber influido en el desenlace del plebiscito:

- 1.- No fue organizado para definir el futuro del gobierno capitalino, sino para pulsar el sentir de la sociedad, y en cierta forma, romper el cerco en el que partidos y gobierno tenían las negociaciones de la reforma de la ciudad;
- 2.- Se trató de una iniciativa extraoficial, promovida por un sector de la sociedad, el más politizado, y por lo tanto, no existió un interés universal de los capitalinos, principalmente por desconocimiento;
- 3.- No contó con el apoyo de los medios masivos de comunicación, es más, la mayoría de los periódicos nacionales lo ignoraron y otros intentaron descalificar la consulta;

<sup>252</sup> *La Jornada*, 19 de diciembre de 1992 y *El Nacional*, 3 de febrero de 1993.

<sup>253</sup> *La Jornada*, 21 de marzo de 1993. Más que apoyo logístico y de organización, el personal del DDF y de otras instancias gubernamentales, como el Registro Federal de Electores, se dedicó a *observar* la realización y desenlace del plebiscito. Lo cierto es que el operativo instrumentado por la Oficialía Mayor del DDF, en coordinación con las delegaciones políticas, se convirtió en un verdadero acto de *espionaje* del plebiscito y de sus resultados. Entrevista del autor con personal del RFE que participó en dicho operativo.

<sup>254</sup> *La Jornada*, 22 y 23 de marzo de 1993.

<sup>255</sup> *El Nacional*, 22 y 23 de marzo de 1993.

- 4.- La falta de credibilidad de amplios sectores sociales hacia los procesos electorales se impuso;
- 5.- Hubo actos de amedrentamiento y fuerzas bien organizadas se dedicaron a destruir propaganda que promovía el plebiscito;<sup>256</sup>
- 6.- Algunos partidos cuestionaron la consulta por considerarla "una mera simulación democrática" (PRI y PPS), y otros simplemente guardaron silencio (PAN y PFCRN);<sup>257</sup>
- 7.- Los supuestos representantes vecinales, integrantes de las 16 Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo, se negaron a participar en la consulta popular.<sup>258</sup>

De los datos que más resaltan de esta consulta es importante señalar los siguientes: a) el 50% de la votación provino de sólo 10 distritos electorales de la ciudad, de los ubicados al sur de la entidad -San Angel, Coyoacán, San Jerónimo, Tlalpan-; y b) otros 10 distritos contribuyeron con tan sólo el 10% de la votación. En general, la votación más baja se dio en las colonias populares.<sup>259</sup> Ahora bien, según un trabajo realizado días después del plebiscito por la revista *Etcétera*, el 79% de los votantes disponía de un nivel escolar medio superior o superior y sus ingresos equivalían en promedio de 7 a 8 salarios mínimos mensuales; el 45% tenía entre 30 y 49 años de edad, y el 64% se enteró del plebiscito con más de una semana de anticipación.<sup>260</sup> Esto confirma, en cierto modo, lo que ya se advirtió líneas arriba, acerca de la diferente valoración que existe de algunos asuntos públicos en los distintos estratos socioeconómicos de la Ciudad de México: a mayor escolaridad, mayor información e ingresos, mayor la conciencia política y la demanda democrática.

Finalmente, el *Plebiscito de Primavera* evidenció una clase media, que como ya se vio, empezó a salir a la calle, primero en busca de mantener un cierto nivel en su calidad de vida urbana, pero que posteriormente ya no se conformó con mejorar las condiciones de su habitat simplemente, sino que intentó tener una mayor participación en las cuestiones políticas de su entorno y ejercía su derecho al voto. En suma, la realización del plebiscito reactivó el debate en torno a la reforma política del DF y pese a múltiples obstáculos, sentó un importante precedente en apoyo de la movilización política autónoma de los capitalinos y de su cultura política.

---

<sup>256</sup> *La Jornada*, 22 de marzo de 1993. Cfr. Linares Zapata, Luis, "El plebiscito, un fracaso bien hecho", en *El Cotidiano* N° 54, op. cit., p. 30-34.

<sup>257</sup> *El Nacional*, 5 de febrero de 1993 y *La Jornada*, 18 de marzo de 1993.

<sup>258</sup> *El Nacional*, 8 de febrero de 1993.

<sup>259</sup> Linares Zapata, Luis, op. cit., p. 32.

<sup>260</sup> *Etcétera* N° 8, marzo de 1993, p. 53.

## 5.8.- La propuesta oficial de reforma política para el Distrito Federal (1993-1994) .

A pesar de que las audiencias públicas de la Mesa de Concertación estaban casi totalmente olvidadas y la atención de la opinión pública puesta en la realización del plebiscito ciudadano, al concluir éstas los organizadores presentaron unos documentos síntesis que contenían algunas consideraciones dignas de señalar:

- 1.- Participaron diversos actores políticos de la capital, tanto académicos como dirigentes de partidos políticos; se recibieron más de 600 ponencias en las cuatro mesas de trabajo.
- 2.- En las audiencias se escucharon reiteradamente las propuestas de los diferentes partidos políticos nacionales, sin embargo el gobierno se negó a plantear la suya argumentando: a) su "interés" en presentar una iniciativa "consensada, que no se convierta en punto de ataque"; y b) que la propuesta gubernamental estaba todavía "en consulta interna".<sup>261</sup>
- 3.- La Mesa de Trabajo 1 resultó la más polémica debido a que en ella se discutió la forma de gobierno y los derechos ciudadanos. El saldo de esta mesa fue el siguiente: a) se discutieron 124 documentos presentados por 33 militantes de los partidos políticos, 30 miembros de organizaciones sociales, populares y cívicas, 39 especialistas en administración pública e investigadores universitarios, y 22 ciudadanos a título personal; b) se perfilaron tres opciones de forma de gobierno en el marco constitucional: I. Mantener la figura del DF con un departamento administrativo que se haría cargo de otorgar los servicios, con la designación del Jefe del Departamento ratificada bien por el Senado, la Cámara de Diputados o la Asamblea de Representantes. Los delegados serían también ratificados; II. Erigir una entidad federativa en el territorio actual del DF, dividida en municipios, manteniéndola como sede de los Poderes Federales, con Congreso Local y elección de gobernador y presidentes municipales; III. Crear un gobierno distinto o especial con instituciones locales representativas en la sede de los Poderes Federales con respeto a la soberanía del Congreso de la Unión sobre el DF, y con una clara delimitación de las obligaciones que tendrá la entidad por ser sede de los Poderes Federales; y c) hubo una percepción generalizada acerca de la importancia de preparar una reforma de fondo y de que, una vez alcanzado el acuerdo político que la respaldara, precisar el calendario que permitiría su instrumentación por etapas.<sup>262</sup>

<sup>261</sup> *La Jornada*, 2 de septiembre de 1992; 21 de marzo y 16 de abril de 1993.

<sup>262</sup> *Gaceta Informativa de la Mesa de Concertación...* op. cit., N° 9, 25 de febrero de 1993, p. 3-4.



Concluidas las audiencias públicas, la siguiente función de la Mesa de Concertación consistía en "seguir un método de trabajo que permita adoptar acuerdos por consenso". Pero más que consensos o acuerdo político, lo que siguió fue una etapa de disputas entre los partidos y el gobierno, sin que éste último llegara a perder en algún momento el control del proceso de reforma. Después de cuatro años del compromiso y reconocimiento inicial del regente Manuel Camacho, acerca de promover la democratización de la ciudad, éste fue preparando el foro para presentar por fin su iniciativa de reforma; el acto debió estar pensado con antelación para aprovechar mejor los tiempos de la sucesión presidencial.<sup>263</sup>

El 16 de abril de 1993 ante el pleno de la ARDF el regente presentó la iniciativa. Según Manuel Camacho, la situación de la sociedad y del gobierno en general permitían en ese momento plantear lo que llamó "una de las grandes decisiones estratégicas para la modernización política de nuestra ciudad y del país, la democratización del Distrito Federal".<sup>264</sup>

En su exposición ante los asambleístas el regente señaló:

"Hoy en 1993, estamos ante la posibilidad de dar un paso firme hacia la solución histórica al problema de hacer compatibles los derechos locales con la presencia de los poderes federales.

"He recibido instrucciones del Presidente de la República de que nuestra propuesta concilie democracia con estabilidad, democracia con eficiencia administrativa, democracia y responsabilidad del Distrito Federal con los estados de la República. Presencia de los poderes federales en la capital, con democracia local. Esos son los equilibrios que debemos encontrar."<sup>265</sup>

Sobre la necesidad de la reforma y el tiempo propicio, Manuel Camacho advirtió:

"Si el partido mayoritario pudo obtener en 1991 una presencia tan definitiva en la ciudad, cabría preguntarse para qué buscar un mejor equilibrio para anticipar los cambios..."

"La reforma no la hacemos para el pasado, ni siquiera por urgencias del presente, es una reforma que se plantea buscando que en el futuro los conflictos de nuestra ciudad tengan salidas institucionales y pacíficas, es una reforma que busca el encuentro de las fuerzas políticas en los planos de la civilidad, del debate de altura y de las iniciativas a favor de la ciudad y de la nación, y no para exponerlas a presiones y a radicalismos."

---

<sup>263</sup> Resultaba evidente que la regencia se negó en todo ese tiempo (4 años) a presentar una iniciativa concreta de reforma urbana, los argumentos fueron varios, sin embargo llama la atención que, mientras por un lado negaba tener una propuesta "acabada", por el otro se tenía plenamente elegida la fecha de la presentación del Anteproyecto de Reformas. Cfr. *La Jornada*, 12 de marzo y 1 de diciembre de 1992, así como el 8 de enero de 1993.

<sup>264</sup> *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, N° 2, 16 de abril de 1993, p. 44.

<sup>265</sup> *Ibid.*, p. 45.

"La reforma política en el Distrito Federal se hace pensando en la ciudad, en sus habitantes y en el país. A pesar del riesgo que toda reforma real implica, será preferible que la vida política se conduzca por la vía de la democracia y no por la del enfrentamiento, será preferible anticiparse a los problemas, que verse rebasado por ellos... estamos a favor de una reforma pactada." <sup>266</sup>

Al hablar sobre la propuesta oficial, en términos generales Camacho Solís señaló:

"Nuestra propuesta, la propuesta que hace el gobierno del presidente Carlos 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." <sup>267</sup>

Los principales cambios políticos que el gobierno proponía en ese momento fueron planteados así:

"Nuestra propuesta para la ciudad es que transformemos esa forma de gobierno administrativo en un gobierno local, democrático y representativo, regido por los principios republicanos."

"Nuestra propuesta es: garantizar la soberanía plena de los Poderes de la Unión y a la vez los derechos democráticos de los habitantes de la Ciudad de México... que la Asamblea pase de ser un órgano de representación y gestión, a ser el órgano local de representación política facultada como órgano legislativo; que la Asamblea legisle en los ámbitos de competencia que establezca el Congreso de la Unión para un gobierno local... que el Congreso dicte un estatuto especial que consolide la democracia representativa; reconozca los derechos ciudadanos locales para los habitantes de la ciudad; establezca un gobierno especial tomando en cuenta las características de esta ciudad, asegure la unidad y eficiencia de los servicios públicos, facilite la coordinación y disposiciones conjuntas para la Zona Metropolitana;... que establezca fórmulas de consulta popular para canalizar las iniciativas ciudadanas para su gobierno... Nuestra propuesta es avanzar en las diversas formas de representación democrática; que se establezcan consejos de

---

<sup>266</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>267</sup> *Idem*

ciudadanos;... que los delegados aumenten su autonomía; es dar paso a la elección del jefe de gobierno de la Ciudad de México..."<sup>268</sup>

Estos cambios, según el regente, garantizarían y "consolidan la democracia representativa", ya que "reconoce derechos ciudadanos locales a los habitantes de la Ciudad de México, mantiene el equilibrio con el régimen político nacional incluso si hubiera cambios en las preferencias del electorado, asegura que los habitantes del Distrito Federal participen en la formación de su gobierno, concilia la participación directa de los ciudadanos en una elección universal, libre y secreta; garantiza la coexistencia de los Poderes de la Unión y el Distrito Federal".<sup>269</sup>

La calendarización de estas modificaciones fue definida por la regencia de este modo: en 1993 (agosto-septiembre) se aprobaría la reforma constitucional necesaria para que en 1994 la ciudad contara con una Asamblea con facultades legislativas; para que en 1995 se eligieran los Consejos Ciudadanos Delegacionales; y para que en 1997 tuviera lugar la primera elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Fue precisamente este último punto el que a la postre se convertiría en la parte medular de la propuesta *salinista-camachista*. El mecanismo para la elección del gobernante local sería este: "La jefatura del gobierno de la ciudad correspondería al partido político que, por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. De entre cualquier de los candidatos de ese partido que hubieran obtenido la mayoría en los procesos electorales del Distrito Federal, el Presidente de la República nombrará al jefe de gobierno de la ciudad; los ciudadanos del Distrito Federal decidirán en las urnas qué partido quieren que gobierne a la ciudad".<sup>270</sup>

Es importante señalar que la iniciativa presentada por Manuel Camacho, si bien reconocía algunas propuestas vertidas durante la consulta pública, tales como: 1) establecimiento de un gobierno propio para la ciudad, en lugar de un departamento administrativo, 2) otorgamiento de facultades legislativas a la ARDF, 3) elaboración de un estatuto para la capital, 4) descentralización de las delegaciones políticas, 5) impulso a las formas de organización vecinal, y 6) creación de instancias de coordinación para la zona metropolitana de la Ciudad de México; lo

---

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>269</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>270</sup> *Idem.*

que estaba pendiente era saber cómo se instrumentarían los cambios políticos y sus características definitivas.

Conocida la propuesta gubernamental, la primera reacción de los partidos opositores fue de rechazo, y aunque reconocían en ella "algunos avances", los calificaban de insuficientes.<sup>271</sup> En el transcurso de las negociaciones entre las diversas fuerzas políticas, se empezó a notar una táctica de las autoridades tendiente a tratar por separado a los partidos, específicamente el PRD denunció las "reuniones cupulares" y el "riesgo de un albazo".<sup>272</sup> Fue significativo en esta etapa - y en la concreción final de la reforma-, la actitud de la dirigencia nacional del PAN, que pasó del rechazo al elogio de la iniciativa oficial. Esto provocó la formación de dos posiciones en el interior de este partido: a) los *convencionistas* (quienes elaboraron el documento resolutivo de la Convención del 20 de noviembre de 1992), que rechazaban los tiempos y mecanismos para la elección del gobierno local propuestos por el regente; y b) un grupo de la dirección nacional del partido encabezado por Diego Fernández de Cevallos, Felipe Calderón y José A. Conchello, dispuestos a la negociación de la reforma.<sup>273</sup>

Algunos aspectos en los cuales tanto el PAN como el PRD (principales interlocutores del regente) estaban dispuestos a flexibilizar sus posturas, eran en torno a la fórmula de elección del Jefe de Gobierno de la ciudad y del inicio de los cambios políticos, sin embargo proponían que cada partido determinara quien encabezaría sus listas de candidatos y, por lo tanto, quien ocuparía el cargo del Ejecutivo local en caso de obtener la mayoría. Además proponían que éste fuera ratificado por la Asamblea y que la reforma entrara en vigor en 1994.<sup>274</sup> Finalmente, diversos factores determinaron el carácter del anteproyecto que el gobierno presentó el 22 de junio de 1993:

- El PRI y su red corporativa cerraron filas en torno a la propuesta del regente Manuel Camacho.
- El PAN terminó aceptando la propuesta oficial en lo general.
- Los llamados *partidos paraestatales*, tanto con registro como sin él, también apoyaron la propuesta gubernamental (PARM, PT y PEM).
- A pesar de que algunas organizaciones urbano-populares se movilizaron para apoyar una reforma política profunda, realmente no hubo una participación constante de la sociedad civil que presionara por la democratización del DF.

---

<sup>271</sup> *La Jornada*, 18, 21 y 23 de abril, y 6 de mayo de 1993.

<sup>272</sup> *La Jornada*, 7 y 20 de mayo de 1993.

<sup>273</sup> *Idem*

<sup>274</sup> *La Jornada*, 26 de mayo de 1993.

- Las negociaciones con los partidos que se oponían a la propuesta oficial -PRD, PPS y PFCRN- no fructificaron, sobre todo con el primero, ya que a los otros dos se les marginó desde un principio.

Las cambios a la *Constitución Política* más importantes que planteaba el anteproyecto de *reforma política para el DF del gobierno federal*, fueron los siguientes: <sup>275</sup>

En el artículo 44 se proponía que "la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos... en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá el Estado del Valle de México". Al artículo 73, fracción VI, se le adicionó, entre las facultades del Congreso, "para expedir el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* y para legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes". En la fracción VII del mismo artículo se consideró asimismo: "aprobar anualmente los montos de endeudamiento necesario para el financiamiento del proyecto de egresos del Distrito Federal y revisar el uso que de ellos hubiese hecho el Jefe del Distrito Federal".

El artículo 76, fracción IX, proponía que dentro de las facultades del Senado estuviera la de "nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta *Constitución*" (artículo 122). Se dejaba como facultad del Presidente de la República el nombrar y remover libremente al Procurador General de Justicia del Distrito Federal".

De manera sobresaliente, el artículo 122 contenía los aspectos más precisos sobre la reforma propuesta. En él se establecía la forma de gobierno del DF, "republicano, representativo y democrático y estará a cargo de los Poderes de la Unión y de los órganos de gobierno del Distrito Federal que establece esta *Constitución*".

Asimismo, se contemplaba que correspondiera al Congreso de la Unión expedir el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, en el que se determinarían: a) la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión en materia del Distrito Federal y de los órganos de gobierno del Distrito Federal"; b) la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán. 1) la Asamblea de Representantes; 2) el Jefe del Distrito Federal; y 3) el Tribunal Superior de Justicia; c) los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del

---

<sup>275</sup> *Reforma política del Distrito Federal. Anteproyecto de reformas y adiciones a la Constitución Política*. México, (mimeo).

Distrito Federal; d) la organización de la Administración Pública del Distrito Federal; e) la integración por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para la evaluación de programas y la gestión de acciones de la Asamblea de Representantes en cada demarcación.

En cuanto al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le correspondería: a) nombrar al Jefe del Distrito Federal en los términos que dispone esta *Constitución*; b) nombrar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal; c) el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal y la designación del titular del cargo; podrá delegar en el Jefe del DF estas funciones; d) establecer los criterios generales de política económica y financiera para la formulación de las iniciativas de las leyes de Hacienda e Ingresos y del Proyecto de Presupuesto del DF; e) enviar anualmente al Congreso la propuesta de montos de endeudamiento necesario para el DF; y f) iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal estaría conformada de la siguiente manera: a) sus miembros serán electos cada 6 años; b) ningún partido podrá contar con más del 65% del total de representantes; c) el partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 35% de la votación en el DF, se le dará constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta en la Asamblea; d) la Asamblea se reunirá a partir del 3 de diciembre al 3 de febrero siguiente, y a partir del 16 de abril y hasta el 15 de junio.

Las facultades de esta nueva Asamblea serían: a) expedir su *Ley Orgánica*; b) imponer contribuciones para cubrir el presupuesto del DF; c) examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del DF; d) revisar y aprobar la cuenta pública; e) expedir la *Ley Orgánica del Tribunal de Justicia del DF*; f) expedir la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*; g) presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en materia del DF; h) legislar en lo relativo al DF en las siguientes materias: administración pública local, contabilidad y gasto público, *procesos electorales*, participación ciudadana, organismo protector de derechos humanos, planeación del desarrollo, desarrollo urbano, prevención del medio ambiente y protección ecológica, agua y drenaje, vivienda, salud y asistencia social, fomento cultural, prevención y readaptación social, etcétera.

Los proyectos de leyes o decretos que expidiera la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al Jefe del DF, quien podría hacer observaciones. Se propuso, además, que el nombramiento de éste se sujetara al siguiente procedimiento: a) el Presidente de la

República lo nombraría de entre cualquiera de los integrantes de la ARDF, que pertenezca al partido político que por sí mismo obtuviera la mayoría de representantes de dicho órgano. Duraría en su cargo 6 años. El nombramiento sería sometido a la Asamblea, que contaría con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el presidente presentaría a la Asamblea un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado haría entonces el nombramiento de Jefe del DF; b) una vez concluido el desempeño de su cargo (de Jefe del DF), en ningún caso podría volver a ocuparlo; c) el Jefe del DF respondería ante el Congreso de la Unión por violaciones a la ley o leyes del DF, así como por el manejo indebido de fondos y recursos públicos locales; d) el Jefe del DF sólo podría ser removido por el Senado, o por la Comisión Permanente, por causas graves que afectaran las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el DF. La solicitud de remoción debería ser presentada por la mitad más uno de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente, en este caso, el Presidente de la República presentaría un nuevo nombramiento ante la ARDF o a la Comisión de Gobierno.

En cuanto a la función judicial, los nombramientos de los magistrados se harían por el Jefe del DF de acuerdo a lo previsto en el *Estatuto de Gobierno* y la *Ley Orgánica* respectiva. Los nombramientos serían sometidos a la aprobación de la ARDF.

Asimismo, el Presidente de la República establecería un Consejo Metropolitano del Valle de México, en donde participarían los estados y los municipios que tuvieran relación con los problemas de la zona metropolitana, el DF y el Gobierno Federal.

Los artículos transitorios que incluyó el anteproyecto de reforma para la Ciudad de México, y que permanecieron casi idénticos en la reforma final fueron estos:

*Tercero:* La ARDF, con las facultades que otorga el decreto, será la que se integre para el periodo que comenzará el 15 de noviembre de 1994 y concluirá el 2 de diciembre de 1997.

*Cuarto:* La elección de la ARDF en 1994 se regirá por las mismas normas vigentes.

*Quinto:* Los integrantes de la ARDF 1997-2000 durarán en su cargo del 3 de diciembre de 1997 al 2 de diciembre del 2000.

*Sexto:* A partir del 3 de diciembre del 2000 la duración del ejercicio de cada Asamblea será 6 años.

*Séptimo:* El primer nombramiento para el cargo de Jefe del DF será en diciembre de 1997 y durará en su cargo 3 años.

*Octavo*: Los Consejos de Ciudadanos por demarcación territorial se elegirán e instalarán en 1995, conforme al *Estatuto de Gobierno* y leyes respectivas.<sup>276</sup>

La presentación de este anteproyecto de reformas constitucionales provocó nuevamente, sino el rechazo total, sí un malestar y el cuestionamiento de parte de la mayoría de los partidos políticos. Las reacciones partidistas fueron, desde calificar el anteproyecto como "decepcionante", hasta tildarlo de "propuesta presidencialista", pues era notorio que el documento no había surgido de la Mesa de Concertación.<sup>277</sup> Durante los meses siguientes continuó el diálogo entre los partidos y el gobierno con la nueva característica de que la regencia, intempestivamente, dio por terminado su trabajo y con ello la conducción de las negociaciones. A partir de ese momento la Secretaría de Gobernación, por medio de su nuevo titular, Patrocinio González Garrido, intervino públicamente en el proceso y realizó "acercamientos" con las diversas fuerzas políticas y con el mismo Manuel Camacho.<sup>278</sup>

Mientras que para los priistas la propuesta oficial garantizaba los derechos de los ciudadanos del DF y la concebían como "una obra de reflexión colectiva";<sup>279</sup> los partidos opositores, PAN, PRD, PARM y PFCRN (el PPS se había retirado del diálogo en esta última fase) coincidían en algunas críticas fundamentales del anteproyecto: 1) exacerbaba el presidencialismo; 2) buscaba preservar el poder político del PRI; 3) no se estaba dotando al DF de un gobierno propio; 4) la transformación de la ARDF en Asamblea Legislativa era limitada; 5) la elaboración del *Estatuto de Gobierno del DF* no correspondía a la ARDF, tal como ellos propusieron; 6) la elección del Jefe de Gobierno debería ser a partir de 1994 y no en 1997, como establecía la propuesta gubernamental; y 7) la ratificación del Jefe de Gobierno debería corresponder exclusivamente a la ARDF.<sup>280</sup>

Aun cuando los partidos continuaban con sus "acercamientos" con el gobierno, la iniciativa fue enviada por el Ejecutivo Federal a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y ésta a su vez convocó a un periodo extraordinario de sesiones para analizarla y elaborar el proyecto de dictamen respectivo.<sup>281</sup> Durante la segunda mitad de agosto de 1993 se realizaron las sesiones extraordinarias en la Cámara de Diputados, mismas que concluyeron el 3 de

---

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 11-12.

<sup>277</sup> *La Jornada*, 24 y 26 de junio de 1993.

<sup>278</sup> *Cuarto informe sobre la reforma política del Distrito Federal (2 de junio al 20 de julio de 1993)*, México, Cámara de Diputados/Fracción del PRD, (mimeo).

<sup>279</sup> *El Universal*, 12 de agosto de 1993.

<sup>280</sup> *El Universal*, 12, 16 y 17 de agosto de 1993.

<sup>281</sup> *El Nacional*, 6 y 8 de julio de 1993.



septiembre con la aprobación de las reformas constitucionales que daban sustento a la reforma de la estructura del gobierno del DF.

La "dicusión y análisis" de las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados, pero más probable la negociación entre los partidos y el gobierno (sobre todo el PAN, quien volvió a jugar un papel decisivo, tal y como lo hizo en la reforma electoral de 1989-90), introdujo algunos cambios importantes, pero no trascendentales, en la redacción final de la reforma constitucional.

La reforma fue aprobada finalmente con 306 votos a favor por diputados del PRI, PAN y PARM; las fracciones legislativas del PRD, PPS y PFCRN la consideraron "un avance, pero pobre, insuficiente, limitado e inaceptable", por lo tanto votaron en contra (28 votos).<sup>282</sup> El dictamen del decreto argumentaba:

"Todas las fuerzas políticas han coincidido en que la forma vigente de organización política y administrativa del Distrito Federal debe modificarse para dar paso a una nueva estructura institucional que fortalezca la capacidad de administración y de respuesta del gobierno de la ciudad; que garantice la estabilidad de la que hemos gozado; que responda a la demanda de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de sus habitantes, en equilibrio con la presencia de los poderes federales y las seguridades que requieren para ejercer la soberanía nacional de la que son depositarios."

"En la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, participaron todas las fuerzas políticas nacionales con el objetivo de llegar a planteamientos básicos de consenso para la formulación de las principales decisiones y contenidos de la reforma en cuestión... En consecuencia, es posible coincidir en que a la iniciativa de reformas y adiciones enviada por el Eje-cutivo Federal... antecedió un amplio proceso de discusión y análisis sobre el desarrollo y los problemas actuales del Distrito Federal."<sup>283</sup>

Casi una semana después de aprobados los cambios constitucionales por los diputados, el Senado de la República los ratificó con los votos a favor del PRI y PAN, y la oposición del PRD.<sup>284</sup> La reforma se envió para su aprobación a los congresos locales y finalmente fue publicada en el *Diario Oficial* el lunes 25 de octubre de 1993.

Los cambios constitucionales definitivos, incluyendo las modificaciones al anteproyecto negociadas entre los partidos políticos, fueron estos:

---

<sup>282</sup> *El Universal*, 4 de septiembre de 1993.

<sup>283</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, año II, N° 9, Periodo extraordinario, 3 de septiembre de 1993, p. 681.

<sup>284</sup> *El Universal*, 10 de septiembre de 1993.

En el artículo 73 quedó establecida la facultad del Congreso de la Unión para expedir el *Estatuto de Gobierno del DF* (una especie de *Constitución* local donde se determinarían, entre otros aspectos, los órganos de gobierno de la entidad y sus funciones). Se estableció como facultad del Senado remover al Jefe del DF por causas graves, y nombrarlo cuando no existiera acuerdo en la ARDF acerca de las propuestas que haga el Presidente de la República (artículo 76). En el artículo 89 se contempló que el Presidente de la República ya no tendría la facultad de nombrar al Procurador General de Justicia del DF; sólo aprobaría su nombramiento o remoción después de que el Jefe del DF haga lo propio.

En el artículo 122 se modificó la definición del tipo de gobierno para el DF que propuso el regente Manuel Camacho, y quedó así: "El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos que establece esta Constitución." La fracción I, inciso e), del mismo artículo, agregó en torno a la elección de los Consejos de Ciudadanos: "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."

La fracción II, del mismo artículo 122, ratificaba que el nombramiento del Jefe del DF lo seguiría haciendo el Presidente de la República, pero ahora con la aprobación y ratificación de la ARDF. Se elegiría entre los miembros de la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el DF que pertenecieran al partido con mayor número de asientos en la ARDF. En caso de que al segundo nombramiento hecho por el presidente, no se pusieran de acuerdo los asambleístas, el nombramiento lo haría el Senado. El Ejecutivo Federal seguirá con su facultad de iniciar leyes o decretos en materia del DF, pero ahora ante la ARDF y no ante el Congreso. Pierde la facultad de elaborar el presupuesto de egresos del DF; ésta pasa a la Asamblea y al Jefe del DF.

En cuanto a la ARDF, sus miembros durarían en el cargo 3 años y no 6 como se proponía en el anteproyecto; ningún partido podría contar con más del 63% del total de representantes, y no con el 65% como se proponía en el anteproyecto, pero con el 30% se afianzaría la mayoría absoluta en la Asamblea (fracción III del artículo 122 constitucional).

## 5.9.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Tras ser aprobada la reforma constitucional para el DF, la siguiente etapa de la *reforma camachista* consistía en elaborar el *Estatuto de Gobierno* para la entidad; tarea que correspondería de la misma manera al Congreso de la Unión. Con este fin, en el mes de enero de 1994 se integró lo que se dio en llamar Comisión Plural para la Elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en la cual participaron diputados federales, miembros de la Asamblea de Representantes y dirigentes de los partidos políticos representados en ésta última.<sup>285</sup>

A pesar de que los trabajos de dicha Comisión comenzaron en el mismo mes de enero, debido a los inesperados acontecimientos que se sucedieron desde fines de 1993 hasta los primeros meses del 94 (designación del candidato presidencial por el PRI; la renuncia de Manuel Camacho a la regencia del DF; el levantamiento armado del EZLN en Chiapas; las nuevas negociaciones para otra reforma electoral federal; y el asesinato de Luis Donald Colosio), la discusión sobre el Estatuto se pospuso por algún tiempo. Ante la grave situación política por la que atravesaba el país, el tema de la reforma política del DF fue perdiendo relevancia tanto en los medios de comunicación como en el medio político. Con todo, para los meses de mayo y junio se volvió al tema y en la Comisión mencionada se llevaron a cabo más de 15 sesiones de trabajo, en las cuales se volvieron a formular diversas propuestas para modificar la estructura política de la capital.<sup>286</sup>

La iniciativa oficial de Estatuto fue presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 29 de junio, y la Comisión del Distrito Federal trabajó a marchas forzadas para elaborar el dictamen y regresarlo de nuevo para su última discusión y aprobación al pleno. El apresuramiento se debía, en gran medida, a la cercanía de las elecciones federales del 21 de agosto de ese año. Así, en medio de nuevas recriminaciones entre los partidos políticos, el dictamen se aprobó el 7 de julio con 255 votos a favor (PRI, PAN, PARM y PFCRN) y 18 en contra (PRD y PPS).

Estos fueron algunos de los últimos pronunciamientos de los partidos políticos en torno al dictamen que dio origen al *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, y que daba por concluida una etapa más en el proceso de liberalización política de la Ciudad de México:

*PRI*: En voz de Fernando Lerdo de Tejada, el partido oficial señaló: "Podríamos decir que el Estatuto es la segunda etapa de la reforma política del Distrito Federal. El *Estatuto* viene a

<sup>285</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, año III, N° 27, 7 de julio de 1994, p. 1646.

<sup>286</sup> *Reforma*, 4 de julio de 1994.

avanzar ese proceso de transformación del gobierno de la capital de la República... El *Estatuto* profundiza la vida democrática de la capital; esto lo hace desde luego a través de fortalecer la vida de los partidos políticos, principalmente mediante una mayor intervención en la vida y en las decisiones de los órganos fundamentales de la capital y, por otro lado, a través de limitar efectivamente la intervención de las autoridades respecto de aquellas decisiones que les corresponden... El *Estatuto* avanza las demandas de participación que los habitantes de la ciudad tienen en relación a las grandes decisiones que se tomen por el gobierno de la ciudad".<sup>287</sup>

*PAN*: El líder capitalino de este partido, Gonzalo Altamirano Dimas, fijó la postura de su organización así: "El PAN va a apoyar el dictamen porque creemos que es un documento que refleja la pluralidad de las diferentes fuerzas políticas... La elección de los consejos delegacionales va a tener una importancia definitiva en la vida democrática de la capital".<sup>288</sup>

El dirigente panista estuvo además a favor de que los consejos estuvieran fundamentalmente formados por candidatos propuestos por los partidos, debido a que "hay que fortalecer la vida de los partidos políticos, precisamente en esta clase de acciones como de los consejos delegacionales... Estamos ya a unos cuantos metros de lo que puede ser una verdadera transformación política del Distrito Federal... los cambios que se han operado a través de la reforma política y del Estatuto, es cierto que pueden ser insuficientes, pero que también van a ser cambios fundamentales, que van a beneficiar a la mayoría de los habitantes del Distrito Federal".<sup>289</sup>

*PRD*: Para René Bejarano, líder perredista en la Ciudad de México, "la necesaria democratización del Distrito Federal tiene que expresarse en diversos aspectos que desafortunadamente no están contenidos totalmente en el proyecto de Estatuto de Gobierno. No hubo disposición política en el interior del partido oficial para introducir otros temas: elección de delegados de entre los consejos ciudadanos; reglamentación del plebiscito o referéndum; candidaturas ciudadanas independientes;... Se requiere un acuerdo de convivencia democrática, que requiere entender lo que significa la alternancia en el poder, en el proceso de transformación democrática en la capital".<sup>290</sup>

*PPS*: Al argumentar su voto en contra del dictamen, el diputado Juan J. Cárdenas García señaló: "Consideramos que sólo se ha dado un paso más, un paso importante, en la necesaria reforma

---

<sup>287</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, año III, N° 27..., *op. cit.*, p. 1676-1677.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 1699.

<sup>289</sup> *Ibid.*, p. 1700-1701.

<sup>290</sup> *Ibid.*, p. 1692-1693.

política de la Ciudad de México, porque queda postergado de nuevo lo que se necesita realmente... Hay avances en el *Estatuto Gobierno*... un paso adelante en el proceso de democratización, pero no votará (el PPS) a favor por las mismas razones de 1993: porque se prohíben las coaliciones de partidos y porque el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sigue siendo designado por el Presidente."<sup>291</sup>

*PARM*: Al razonar su voto a favor del Estatuto, Alfredo Castañeda Andrade argumentó que: "para el PARM el contenido del *Estatuto* es un gran avance para resarcir ciertos vicios y prácticas que han persistido en los cuerpos de gobierno y que frenan, de cierta forma, el desarrollo que se requiere... No obstante... consideramos que debe continuar la lucha por la democratización efectiva del Distrito Federal, así como el anhelo de su autonomía y la creación del estado 32... El *Estatuto de Gobierno* muestra ya signos de apertura democrática para una participación más sólida y coherente con la realidad existente".<sup>292</sup>

*PFCRN*: Se limitó a votar a favor del dictamen.

En el documento final que contenía el *Estatuto de Gobierno para el DF*, se señalaba que en su elaboración se habían "integrado los puntos de vista de las principales fuerzas del Distrito Federal"; la relación de las propuestas aceptadas por el PRI, ya que de allí surgió el documento base fue: 67 propuestas del PAN; 70 del PRD; 28 del PFCRN; 7 del PARM; y 16 del PPS.<sup>293</sup> Los artículos e incisos más importantes del *Estatuto* fueron los siguientes: El artículo 1 estableció que las disposiciones contenidas en el Estatuto "son la norma de la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal". El artículo 8 reconoce a los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, los cuales son: I. La Asamblea de Representantes; II. El Jefe del Distrito Federal; y III. El Tribunal Superior de Justicia.

En cuanto al nombramiento del Procurador General de Justicia y su remoción, éste lo haría el Jefe del DF con la aprobación del Presidente de la República (artículo 10). Asimismo, el Estatuto establece que los ciudadanos del DF tienen derecho a votar y ser votados "para los cargos de representación popular y los de Consejeros Ciudadanos en las demarcaciones territoriales" (artículo 20). Del mismo modo, los ciudadanos tienen también derecho de participar en la selección para los cargos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional (artículo 21). Una de estas formas de participación sería a través de los Consejos de

---

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 1679-1680.

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 1681-1682.

<sup>293</sup> *Ibid.*, p. 1678.

Ciudadanos que se integrarían por cada delegación, en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal, que para las delegaciones determinen las leyes y este *Estatuto*.

Los artículos 26, 27 y 28 se referían a la facultad del Senado para nombrar y remover al Jefe del DF "por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público".

En su artículo 42, fracción IX, el *Estatuto* establecía que la ARDF tendría facultad para legislar acerca de la participación ciudadana en el DF (no en materia electoral). En la fracción XV se le otorga a la Asamblea la facultad de ratificar el nombramiento del Jefe del DF que le someta el Presidente de la República. Asimismo, toda resolución de la Asamblea tendría el carácter de ley o decreto (artículo 40).

Los artículos 69 al 75 hacen referencia a la Coordinación Metropolitana y se faculta al Jefe del DF para "acordar con la Federación, los estados y municipios limítrofes, la constitución, integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas" para tratar problemas de agua, transporte, asentamientos humanos, seguridad pública, etcétera. Se faculta también a la ARDF para aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que haya realizado el Jefe del DF (artículo 78).

Respecto a los delegados, éstos serían nombrados y removidos por el Jefe del Distrito Federal, quien someterá los nombramientos a la Asamblea de Representantes, la que en su caso los ratificará por el voto de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva" (artículo 106). Estos delegados estarían obligados a dar audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la delegación, en la que se podría proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones (artículo 114).

En una de las aportaciones más debatidas del *Estatuto* se establece que en cada delegación del Distrito Federal se integraría en elección directa, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana. A cada delegación correspondería por lo menos 15

consejeros (artículo 120). Estos Consejeros Ciudadanos serían electos por fórmula "que para cada área vecinal en que se dividan las delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional" (artículo 123) y se renovarán en su totalidad cada 3 años. La forma de elección de estos Consejeros estaría dada por la *Ley de Participación Ciudadana*, la cual "regulará lo relativo a la organización y elección de los Consejeros Ciudadanos". Esta misma ley regularía (artículo 132) que los Consejos tuvieran las siguientes funciones:

I. Aprobar, supervisar y evaluar los programas operativos anuales delegacionales, en los términos que dispongan las leyes, en materia de: a) seguridad pública; b) servicio de limpia; c) agua potable; d) protección civil; e) atención social, servicios comunitarios y prestaciones sociales; f) parques y jardines; g) alumbrado público; h) pavimentación y bacheo; i) recreación, deporte y esparcimiento; j) construcción, rehabilitación y mejoramiento de la planta física para la educación, la cultura y el deporte; y k) mercados.

II. Recibir informes o quejas de los habitantes de la delegación sobre el comportamiento de los miembros de los cuerpos de seguridad.

III. Presentar denuncias ante las autoridades competentes, darles seguimiento e informar a los habitantes sobre las resoluciones respectivas.

IV. Podrán además: a) proponer la atención de problemas prioritarios; b) formular propuestas para la introducción y mejoramiento de la prestación de servicios públicos; c) proponer proyectos de equipamiento urbano y obras de mejoramiento urbano; d) proponer proyectos para el mejoramiento de la vialidad, el transporte y la seguridad pública; e) promover la realización de programas culturales, recreativos y deportivos; f) presentar propuestas sobre programas y acciones de las comisiones metropolitanas; g) participar en las comisiones y comités para la atención de problemas de la delegación; y h) en general, presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales, tendientes a satisfacer los derechos e intereses legítimos de los habitantes de la delegación y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

V. Conocer y opinar respecto del informe anual de actividades del delegado.

VI. Opinar sobre asuntos de trascendencia para la delegación.

VII. Solicitar, por conducto del delegado, la presencia de titulares de las unidades administrativas de la delegación en las sesiones del Consejo, cuando exista necesidad.

IX. Otorgar estímulos y reconocimientos a servidores públicos y ciudadanos que destaquen por sus actividades en beneficio de la delegación (artículo 129).<sup>294</sup>

Si bien es posible observar ligeros avances en el proceso de liberalización política diseñado por el régimen para la Ciudad de México, la intención de realizar estos *ajustes* a la *Constitución* y a la ley electoral seguía siendo la misma: ceder algunos espacios de poder pero mantener el control de las instancias claves que permiten la permanencia del régimen autoritario. Una vez más la élite gobernante demostró su capacidad de adaptabilidad y de recuperación ante situaciones que pusieron en crisis su ejercicio no democrático del poder político. Ante la grave situación de deslegitimación producto de las elecciones de 1988, y ante numerosas expectativas de transitar a un sistema político menos autoritario, más abierto a la sociedad civil, el régimen recompuso sus alianzas y buscó nuevos aliados (principalmente el PAN) para mantener la estabilidad política y preservar el sistema establecido. A mayor control político, mayor era la apariencia de democracia y mayor fue el número de votos para el partido oficial, lo que se tradujo en la continuación de un sistema político restrictivo, con todo y las reformas electorales que suponían una mayor apertura.

A pesar de que la movilización política se incrementó considerablemente en la ciudad durante el sexenio 1988-1994, esto no se tradujo en la creación de mayores oportunidades para la representación y participación política de la sociedad civil capitalina de una manera eficaz y práctica. Si bien es cierto también que la implementación de esta última reforma capitalina obedeció, en gran medida, al incremento de la tensión social originada a su vez por los graves problemas urbanos que la burocracia política no quiso enfrentar de lleno (debido a los intereses creados por tantos años en el poder), asimismo fue real el desinterés de la mayoría de los capitalinos por los asuntos políticos, con todo y su mayor nivel de politización. La incredulidad hacia cuestiones electorales, la en ocasiones infructífera movilización, y en general la falta de un antecedente de una cultura política democrática, le facilitó el camino al gobierno capitalino y al federal para que con la anuencia de la mayoría de los partidos políticos se concretara esta reforma limitada del gobierno del DF.

Los posibles avances reconocibles en la reforma, tales como la posibilidad de que se designe a un Jefe de Gobierno de entre algún miembro de la oposición partidista, siempre y cuando ésta obtenga el mayor número de asientos en la ARDF; la ampliación de facultades

---

<sup>294</sup> El decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 26 de julio de 1994.



legislativas -todavía limitadas- a la Asamblea; la elaboración de un *Estatuto de Gobierno para el DF*, y la creación de nuevos órganos vecinales que sustituirían al caduco Consejo Consultivo, quedan casi totalmente desdibujados si se señalan las principales restricciones que estas mismas reformas incluían.

1) En el caso del nombramiento del Jefe de Gobierno, el procedimiento refleja llanamente la continuación de un presidencialismo exacerbado que se niega a perder espacios decisivos de poder. En casi nada se modifica el gobierno de la ciudad si su titular seguía siendo elegido por el Ejecutivo Federal y no por el voto directo de todos los ciudadanos del DF. El argumento de que este mecanismo de elección "garantiza la coexistencia de los Poderes de la Unión y el Distrito Federal", resultaba absurdo y contradecía la supuesta existencia de un federalismo en el país, así como "las inquietudes ciudadanas" que Manuel Camacho dijo reconocer.

Por si fuera poco, se facilitaba al Senado (órgano legislativo dominado por el PRI) tanto para el nombramiento del Jefe de Gobierno, como para su remoción "por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal".<sup>295</sup> Por último, la *cláusula de gobernabilidad* persistente en la Asamblea de Representantes le daba cierta ventaja al PRI para que con tan sólo el 30% de la votación obtenida en la elección de representantes (requisito cubierto en las dos anteriores elecciones (88 y 91) únicamente por el PRI), se le otorgue la mayoría absoluta de este órgano y así, poder ratificar el nombramiento que haga el Presidente de la República.

2) La ampliación de las facultades de la Asamblea, al pasar de dictar bandos y ordenanzas a la de presentar leyes o decretos en varios aspectos de la vida urbana, quedó incompleta al negarle la facultad de legislar en otras materias como: gasto social, educación, procesos electorales, medios de comunicación, ratificación exclusiva del Jefe de Gobierno del DF, hacienda, etcétera.

3) El *Estatuto de Gobierno del DF* en general, ratificaba el contenido del artículo 122 constitucional al tratar de normar "la organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal", sin embargo, también dejó fuera cuestiones que tanto los partidos políticos como las organizaciones sociales demandaron en reiteradas ocasiones: la elección directa, universal y secreta de los delegados políticos; órganos de participación ciudadana eficaces y capaces de influir en la toma de decisiones; instancias de participación y representación política de los ciudadanos al margen o paralelos a los partidos políticos; la reglamentación del referéndum y del

---

<sup>295</sup> Fracción VI del artículo 122 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1994.

plebiscito como mecanismos de consulta popular; órganos de vigilancia y control de la utilización de los recursos públicos; etcétera.

4) La creación de los Consejos de Ciudadanos por Delegación venía a ser la reedición de los inefables *órganos de colaboración vecinal*; con escasas posibilidades de organizarse autónomamente y con facultades tan estrechas como: opinar, observar, supervisar, aprobar y evaluar. Los Consejos estaban predestinados a caer en una similar vacuidad como en la que sucumbió el Consejo Consultivo, o en todo caso, engrosar los intereses partidistas y la maraña burocrática de la ciudad.

Esta *reforma política* del DF confirmó las relevantes contradicciones entre el discurso y las acciones de la élite política. Las reformas legales no reconocían efectivamente los "derechos ciudadanos locales a los habitantes de la Ciudad de México" como en repetidas ocasiones lo dijo el regente Manuel Camacho. Si así fuera, se les hubiera reconocido el derecho a elegir a todos sus gobernantes locales, tal y como sucede en los municipios y estados que conforman la República Mexicana. Si las "prohibiciones y limitaciones" que establece la *Constitución* para los estados son aplicables para el DF, lo lógico sería que el DF adoptara su propio régimen interior de gobierno como lo establecen los artículos 40, 41 y 115 constitucional: representativo y democrático.

Los cambios que incluyó esta reforma de 1993-94 no modificaron en mucho la estructura del gobierno capitalino; seguía siendo un modelo altamente centralizado, de una apariencia y formalidad democrática, pero con los instrumentos de control necesarios para imponer sus políticas autoritariamente. Esta reforma, más que buscar el equilibrio con el régimen político nacional, reescribió la historia de la centralización del poder, esa historia de la eliminación gradual de la autonomía de los estados y del fortalecimiento del centro, del presidencialismo mexicano. El gobierno capitalino seguiría manteniendo con esta reforma ese carácter de feudo exclusivo para el Presidente de la República, y en donde la participación de la sociedad estaba restringida a elegir representantes periódicamente, sin que éstos pudieran influir gran cosa en las cuestiones trascendentales para los ciudadanos.

## 6.- CONCLUSIONES.

Si bien es cierto que el régimen autoritario mexicano, que ha ejercido el poder desde los años veinte, ha enfrentado una aguda crisis tanto interna como externamente desde los años sesenta hasta entrada la década de los noventa, difícilmente se puede asegurar que ésta haya sido terminal y que acelere el proceso de extinción del autoritarismo en el país. También es cierto que desde los años sesenta este régimen entró en una etapa de inestabilidad y/o *desequilibrio*, a partir de la demanda de amplios sectores sociales en pro de una mayor participación política, lo cual obligó a la élite política a flexibilizar su hegemonía para conservarse en el poder. Este *desequilibrio* se incrementó en los años setenta, llegando al punto en donde la legitimidad del régimen fue duramente cuestionada por diversos sectores de la sociedad mexicana, y por diversas vías: armada, sindical, en universidades, boicots empresariales, etcétera. Sin embargo, la capacidad del régimen para lograr consensos no se perdió, solamente resultó dañada.

No obstante, con la presión social de esos años se obligó al grupo dominante para que se decidiera a iniciar un proceso de apertura para canalizar ese descontento por la vía institucional; la fórmula elegida fue la de la liberalización política.

La liberalización o apertura política en México (iniciada para fines de este trabajo en 1977), se expresó paulatinamente en el reconocimiento de derechos que legalmente eran aceptados pero que en la práctica eran negados: la crítica al poder y a su política oficial, el control de los medios de comunicación, la libertad de asociación, condiciones equitativas e imparciales en las contiendas electorales, etcétera. El grado de avance de esta liberalización se asumió según las circunstancias internas y externas del régimen, aunque los avances logrados fueron por lo general irreversibles.

Esta liberalización política, al ser un proyecto diseñado por la élite y controlado por ella misma, resultó una alternativa idónea para el grupo gobernante, ya que éste deseaba mantenerse en el poder y al mismo tiempo responder a las demandas de apertura política con la ampliación de espacios. Por lo mismo, esta fórmula fue atractiva para el grupo que ha detentado por muchos años el poder en México, pues ofrecía un margen de maniobra tanto para la élite como para los grupos movilizados por espacios políticos. En este sentido, la liberalización en México, al ser controlada y marcada según la correlación de fuerzas existente y la necesidad de la élite de mantenerse en el poder, condiciona los avances en sentido democrático de acuerdo al nivel de

crisis del régimen (deslegitimación, movilización política, contradicciones internas, violencia política, etc) y de acuerdo al grado de presión y/o fuerza de las organizaciones políticas opositoras.

Ante la amplia difusión que ciertos grupos de intelectuales en México han hecho de la idea de una inevitable e inminente transición del autoritarismo a la democracia, tomando como referencia principal los avances logrados por la liberalización política en el sistema electoral y sin precisar cual sería la fuerza o las fuerzas que surgirían como alternativa al autoritarismo, es necesario retomar y precisar lo siguiente: primero) que todo inicio de una transición se da con el proceso de disolución del régimen autoritario y con el proceso de establecimiento de alguna otra forma de gobierno; segundo) no todas las liberalizaciones conducen a una transición democrática; pueden controlar ciertos factores que ponen en riesgo la estabilidad del régimen, pero a la larga permiten recomponer las coaliciones dominantes y las alianzas tradicionales, lo que se traduce en una reconsolidación del régimen; y tercero) el planteamiento central del llamado tránsito a la democracia no hace referencias significativas de los problemas de la democracia sustantiva, los de igualdad y mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo (al menos como lo describe el artículo 3° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*). Los planteamientos más destacados de esta *teoría* se centran en la cuestión del mejoramiento jurídico y político dentro del régimen mexicano. En este sentido hablaríamos de que los avances en la democracia política logrados en México a partir de la instrumentación de la liberalización política, se contradicen con el alejamiento constante de las posibilidades de una democracia social.

Tomando en cuenta que los periodos de transición desde el autoritarismo están condicionados y plasmados por las circunstancias históricas de cada país, podemos advertir que aun cuando el régimen mexicano se encontró en una crisis desde 1968, no se dieron las condiciones para una negociación hacia la democracia entre los diversos actores políticos. En este caso, el gobierno pudo interesarse en llegar a acuerdos y pactos con las cúpulas partidistas sin que éstas contaran con un respaldo popular genuino, necesario para forzar al régimen a una salida transicional.

A pesar de que el sistema de partidos en México ha sido transformado en los últimos veinte años, y ésta es una condición innegable para hablar de un cambio de régimen, la transición no puede darse por consumada. Asimismo, se han llegado a firmar diversos pactos políticos entre el gobierno y los líderes de partidos políticos con la supuesta intención de transitar a la

democracia, aprovechando la poca organización de los sectores populares y de la sociedad civil en general, sin embargo, estos pactos han terminado en acuerdos cupulares, elitistas, con un alto grado de demagogia.

Considerando experiencias externas, en el sentido de que existen más probabilidades de una transición cuando el régimen enfrenta una crisis de alto nivel, cuando hay una fractura entre las coaliciones dominantes, el régimen mexicano ha demostrado capacidad suficiente para sobreponerse a este tipo de situaciones. Al autoritarismo mexicano se le puede detectar en los años que abarca este estudio signos de una crisis interna y externa: los grupos internos enfrentan problemas y tensiones, rompiendo incluso las reglas no escritas (escisiones y asesinatos), se dio un crecimiento de las demandas sociales (sin significar una mayor organización de la sociedad civil), pérdida de legitimidad, crisis económicas constantes que limitaban la capacidad de cooptación, la existencia de nuevos factores políticos que cuestionaron y movilizaron a sectores importantes, pérdida de posiciones en el área electoral, y finalmente, la presión extranjera en aumento. No obstante estos signos, el proceso que explica la estabilidad del régimen es a fin de cuentas su capacidad de control político sobre amplios sectores sociales a través de diversos mecanismos y estructuras coercitivas (intimidación, cooptación, corrupción, represión, etc).

Este control de la comunidad política ha permitido que en México no exista una sociedad civil organizada de manera independiente, crítica, movilizadora constantemente contra el autoritarismo. Si bien han existido grupos y/u organizaciones que han venido luchando contra el despotismo mexicano (ONG's, indígenas, colonos, estudiantes, grupos de mujeres, homosexuales, etc) este descontento no fue canalizado ni por los partidos políticos de oposición ni se ha aglutinado en una lucha antirrégimen. Resulta más bien en ocasiones al contrario, los partidos políticos llamados "satélites" han contribuido a la división de una sociedad acostumbrada al paternalismo, dominada todavía por el aparato gubernamental, cuyos brazos más visibles de éste siguen siendo el presidencialismo y el partido del régimen.

Sin embargo, el control de la sociedad no es reciente, se remonta al origen mismo del partido oficial. Por más de sesenta años, el partido (PNR, PRM y PRI) pudo encapsular casi totalmente al sector popular, esto gracias a su sólida legitimidad producto de la Revolución de 1910. Hubo un control casi absoluto de las demandas populares a través de la corporativización de los sectores: se *domesticaron* los sindicatos, los partidos políticos, y en general, la participación sociopolítica.

Los instrumentos que sirvieron al régimen mexicano para preservar su hegemonía y mantener la estabilidad política fueron desde entonces (1929), el control sectorial de la sociedad mexicana: campesinos, obreros, burócratas, en un tiempo el militar, además de industriales y comerciantes (CNC, CTM, FSTSE, CONCAMIN, CONCANACO). Esta organización de la actividad política creó una estructura de carácter corporativo que conllevó a la concentración excesiva del poder en una élite política. El partido del régimen, junto con la Presidencia de la República, fueron los ejes principales sobre los cuales se movió el autoritarismo mexicano.

La subordinación de los sectores populares a los intereses del régimen, originó que los líderes de éstos respondieran a las necesidades políticas de la élite más que a las de sus bases, su papel consistió básicamente en disciplinar y controlar las demandas de sus agremiados.

Sin embargo, como señalamos al inicio, a partir de los años sesenta el descontento social y la demanda de apertura de espacios para participar libremente en la discusión de los asuntos nacionales *prendió* en amplios sectores: estudiantes, sindicatos, partidos políticos sin registro, etcétera. Sin dejar de reconocer a los movimientos populares que en décadas anteriores pugnaron por avances democráticos en diferentes ámbitos, el movimiento estudiantil de 1968 es sin duda el inicio de un proceso de cuestionamiento severo e inocultable de los rasgos autoritarios del régimen mexicano.

A partir de esa demanda, que fue generalizándose en amplios grupos sociales, la clase política dominante se vio en la necesidad de abrirse, de liberalizarse parcialmente, no como una concesión a esos grupos que cuestionaban sus métodos de ejercer el poder, sino como una real necesidad de *ceder para permanecer, de cambiar para que todo siguiera igual*. A pesar de que ya anteriormente se había practicado la fórmula de reformas electorales para relegitimar al sistema electoral (1963 y 1973), fue hasta 1977 cuando con la llamada *Reforma Política* se reconoció la necesidad de flexibilizar al régimen en respuesta a los cambios sociopolíticos que se estaban gestando en esa época.

Con esta medida liberalizadora, el régimen aceptó a ciertos interlocutores específicamente a nuevos partidos políticos- y al mismo tiempo encauzó y controló su actividad, restringiéndola al campo electoral y manteniendo sobre ella diversos procedimientos de vigilancia. Con la reforma de 1977, si bien se reconocen y se amplían los derechos de diversas organizaciones políticas, también se acentuó el objetivo del régimen mexicano de mantener la acción de los partidos políticos restringida a las competencias electorales y a las cámaras

legislativas, alimentando la imagen de un pluripartidismo. Esta fórmula resultó efectiva en cuanto a que desde entonces, los partidos políticos, incluidos los de la izquierda comunista, se circunscribieron a esos espacios de participación y poder alejándose de los sectores que en determinado momento fueron su base social.

En el caso particular de los partidos de izquierda, este proceso fue mucho más evidente. El sostenimiento de estas organizaciones -al igual que los demás partidos que entraron a la arena electoral-, cada vez dependió en mayor medida de los recursos públicos, de las prerrogativas otorgadas por el propio gobierno, minimizando el trabajo político con los sectores populares, lo que repercutió en buena medida en la desintegración de la mayoría de estas fuerzas políticas. A fin de cuentas, los principales beneficiarios de la liberalización política desde 1977 fueron los partidos políticos, al margen de la sociedad civil.

Este proceso de reajustes al sistema electoral no implicó necesariamente un cambio sustancial en el modelo político -como algunos sectores suponen-, sino una combinación de restricciones y concesiones dentro del mismo marco político. Las modificaciones al sistema electoral mexicano no fueron producto de intereses verdaderamente democráticos, sino el resultado de consideraciones partidistas, de sobrevivencia, de reacción a aspectos negativos que afectaron al régimen.

En este proceso de ajustes y reajustes, los partidos políticos jugaron un papel cada vez más sobresaliente, y si bien es preciso reconocer que la democratización del sistema político mexicano constituyó realmente una demanda antigua de la mayoría de las fuerzas opositoras (como se puede apreciar en las diversas propuestas reseñadas a lo largo de este trabajo), también habría que preguntarse en qué medida esa misma oposición es responsable de la prolongación del *régimen autoritario*, al brindarle a éste la legitimidad que ha necesitado. Asimismo, es necesario reconocer que a diferencia de la reforma de 1977, en las posteriores hubo necesidad de que el gobierno negociara con las diferentes fuerzas políticas algunos avances en cuanto a la equidad de la competencia, debido en parte, a que éstas lograron incrementar su capacidad electoral y de presión política, superando ese carácter difuso que tenían en los años sesenta y setenta. Uno de los ejemplos más notables de esto se vio durante el proceso de reforma electoral federal de 1989-90, en donde el gobierno logró convencer a la dirigencia del PAN para que votara a favor de dicha reforma, desechando así la posibilidad real de lograr -mediante una coalición opositora- un mayor avance en sentido democrático.

Sin dejar de reconocer la trascendencia de las diversas reformas político-electorales que se han dado en el sistema político mexicano, es preciso señalar que éstas no tuvieron como objetivo fortalecer los supuestos fundamentales de una sociedad democrática; la sucesión de reformas en México no modificó en mucho las estructuras autoritarias del régimen. En cambio, sí favorecieron el control político y brindaron cierta estabilidad al sistema. Las liberalizaciones (o el proceso de liberalización política) que comenzaron en los años setenta, han dependido singularmente de la presión hacia el régimen, el cual ha demostrado una gran capacidad para realinear y controlar a las fuerzas contrarias.

En cuanto al ámbito del Distrito Federal, lo que las reformas político-electorales han venido a demostrar finalmente, es la resistencia de ciertos grupos incrustados en el aparato gubernamental para desprenderse de los mecanismos de control político que históricamente les han permitido ejercer el poder en la ciudad de una manera antidemocrática, autoritaria. Asimismo, esos mecanismos, que en algún tiempo fueron coercitivos, que en otras ocasiones dependieron del uso discrecional del gasto público, otras más tenían que ver con la gestoría urbana vecinal, y otras tantas con la corporativización de diversos actores sociales, económicos y políticos de la urbe, se han ido desgastando paulatinamente. Este desgaste fue reflejándose tanto en la esfera meramente electoral (el PRI no volvió a alcanzar un porcentaje igual o mayor al 50% de la votación local desde 1976 y los partidos opositores fueron consolidando su fuerza electoral), como en la movilización política que a partir de 1985 ya fue incontenible.

Aun cuando la totalidad de esta movilización ciudadana reflejaba la insatisfacción de amplios sectores con las condiciones de vida en el DF, no siempre tenía su fundamento en la lucha antiautoritaria, tal y como se ha dado en otros países. Es cierto que muchas muestras de movilización política en la ciudad tenían que ver con el burocratismo, la ineficiencia y corrupción de los aparatos gubernamentales, además del centralismo-presidencialismo que traían a la capital las demandas no resueltas en su lugar de origen. Pero también se dieron manifestaciones de carácter *inmediatas*, referentes a la insatisfacción de necesidades materiales esenciales como tierra, crédito, servicios urbanos, trabajo, aumento de salarios, etcétera. Sin embargo, toda esta expresión colectiva de los capitalinos mostraba en el fondo una ausencia de medios de expresión efectivos, de una participación democrática de todos los sectores capitalinos interesados. Mostraba la naturaleza antidemocrática del régimen político mexicano, con su partido oficial, su red corporativa y un presidencialismo omnipotente. A pesar de las continuas reformas electorales



que tuvieron lugar en el periodo analizado, la naturaleza autoritaria del régimen persistía en diversos ámbitos de la vida social, económica y política del DF: sistema económico excluyente, participación ciudadana acotada, represión selectiva, manipulación informativa, etcétera.

Ahora bien, lo que se ha tratado de mostrar a lo largo de este trabajo es que la liberalización política en el Distrito Federal (de 1977 a 1994), obedeció a un patrón de respuesta del régimen frente a conflictos de coyuntura. Asimismo, para la élite en el poder estaba claro que el problema no era democratizar la ciudad, sino asegurar su control político; para ello crearon órganos políticos controlables (Juntas de Vecinos, Comités de Manzana, Asamblea de Representantes, Consejos Ciudadanos). El significado y el desenlace del proceso de liberalización política hasta 1994 tuvo sus características propias de acuerdo al carácter singular de la entidad: sede de los poderes federales, eje de la política nacional y centro principal de la economía y la cultura.

En este desenlace tuvo también mucho que ver el distanciamiento evidente entre la población y sus autoridades, lo que debilitó los márgenes de eficacia, legitimidad y control de éstas últimas. Esto, aunado a la politización que se dio a todo lo administrativo, al carácter gestor de la política en el Distrito Federal, propició en gran parte el subdesarrollo político de la ciudadanía capitalina. La gestión de demandas sociales se convirtió en una actividad de líderes de todo tipo. Sin bien en un principio el PRI era casi el único de los partidos que asumieron las prácticas clientelares, posteriormente diversos partidos políticos de oposición las asimilaron; y es que entonces, el fortalecimiento de las organizaciones sociales dependía en buena medida de la capacidad de gestión de demandas ligadas al hábitat.

Con una estructura de gobierno vertical y diseñada con un carácter administrativo, el Distrito Federal difícilmente podía contar con otro tipo de relación autoridades-población, que no fuera de carácter administrativo, sobre todo cuando la única instancia de representación ciudadana, el Consejo Consultivo, fue perdiendo sus funciones consultivas hasta llegar a ser un organismo meramente decorativo. Esta estructura apenas si fue modificada en 1970 al emitirse una nueva *Ley Orgánica* que creaba las Juntas de Vecinos y desconcentraba las actividades de gobierno a 16 delegaciones políticas. Ahora bien, al ser controladas por el PRI la mayoría de las Juntas de Vecinos, los ciudadanos del DF permanecieron con un nivel de participación política bastante acotada. Sin embargo, el contexto de los años setenta motivó la multicitada reforma

política de 1977, siendo un gran acierto para el régimen en el ámbito nacional -con todo y sus limitaciones- y un verdadero fiasco para la población en el ámbito del Distrito Federal.

Aunque la *Ley Orgánica del DDF* de 1978, impulsada por el presidente José López Portillo en el marco de la reforma administrativa y electoral federal, proponía fortalecer la participación de la población capitalina, reformando los órganos de colaboración vecinal y ciudadana e introduciendo el referéndum y la iniciativa popular, los alcances de esta *minirreforma* fueron a todas luces limitados. La creación de la figura de Jefes de Manzana, que integrarían a su vez las Asociaciones de Residentes y éstas las Juntas de Vecinos, fue un magro avance si se considera que éstas sirvieron (en la mayoría de los casos) a los delegados políticos como un instrumento de gobierno para controlar a la ciudadanía del DF. Sumado a esto, el referéndum y la iniciativa popular quedaron bien definidos en la citada *Ley Orgánica* pero nunca fueron reglamentados, lo que hizo imposible que los habitantes de la ciudad recurrieran a estos mecanismos como un medio de participación y consulta ciudadana.

Ante esta situación, los partidos políticos opositores al PRI lograron hacer muy poco. Más allá de sus intervenciones en tribuna a favor de la democratización de la entidad o de sus propuestas y promesas electorales -más generales que precisas-, los partidos políticos no hicieron un gran esfuerzo por encauzar el malestar que cada vez era más latente en la población ciudadana. Lejos de encabezar una gran campaña para informar y/o concientizar a la sociedad sobre las ventajas de democratizar la estructura de gobierno de la ciudad y de patrocinar la movilización social en un amplio bloque opositor con este mismo objetivo, los partidos políticos (salvo contadas excepciones del PAN y la izquierda, que organizaron foros y consultas sobre el tema) se replegaron a sus posiciones parlamentarias y electorales, en buena medida porque cuidaban sus intereses. Ciertamente, empezaron a ganar mayores posiciones en la disputa electoral, pero su relación con la ciudadanía defecha seguía sin estrecharse. Frente a este panorama, y con la agudización de los problemas de la ciudad (sobrepoblación, escasez de servicios públicos, contaminación, etc) la sociedad capitalina se empezó a orientar y buscar otras formas de participación. Mientras los partidos políticos precisaban sus propuestas de democratización del DF, la población se organizaba en agrupaciones populares, que a pesar de que sus demandas eran principalmente de carácter económico, expresaban implícitamente una impugnación al sistema político que imperaba en la ciudad.

Así, a principios de la década de los ochenta se fue haciendo evidente que la sociedad capitalina se transformaba. Aún cuando la constante participación electoral era un síntoma de esta transformación, sobre todo en lo referente al descenso de la votación captada por el partido del régimen y el fortalecimiento de los partidos opositores, el dato más significativo tenía que ver con el abstencionismo, con el descontento electoral. El porcentaje de abstención en el DF, aunque casi siempre menor que el nacional, oscilaba regularmente entre el 30-40% y demostraba un descrédito amplio de los procesos electorales.

La aguda crisis económica que enfrentó México al inicio de los años ochenta tuvo que influir considerablemente en el comportamiento sociopolítico de los habitantes de la ciudad. Para el ciudadano común, los nuevos partidos, las elecciones, las Cámaras y las demás instancias de supuesta representación no le significaban nada en cuanto a su deteriorada situación patrimonial. Esa crisis económica, si bien no se tradujo en una crisis política, si mostró, entre otras cosas: 1) la escasez de canales de participación; 2) la pérdida de legitimidad y hegemonía del PRI (sobre todo en las ciudades); 3) mayor sensibilidad de los capitalinos a los cambios políticos y a las coyunturas; y 4) la insatisfacción de amplios sectores sociales con la forma de gobierno en la ciudad.

Es en este contexto en el que diferentes organizaciones populares empiezan a coincidir en demandas comunes. Más allá de sus demandas económicas, el denominado Movimiento Urbano Popular (MUP) comienza a cuestionar la falta de canales de participación, a ese vacío de representación de la sociedad capitalina que no llenaron los órganos de colaboración vecinal y ciudadana al ser utilizados como estrategia de control y conducción política, y que no llenarían los partidos políticos. A pesar de que estas organizaciones lucharon por sus demandas rebasando los estrechos márgenes de los partidos políticos y estableciendo canales de comunicación-interlocución con las autoridades, no lograron asumirse como verdaderos agentes del cambio, capaces de democratizar las viejas estructuras del gobierno del DF.

Fue a raíz de los sismos de septiembre de 1985 cuando la insatisfacción de los capitalinos creció de manera alarmante para el gobierno, el cual perdió más de su ya de por sí menguada legitimidad. La falta de credibilidad del gobierno de la ciudad se agudiza y la demanda democratizadora aumenta a más sectores sociales, siendo la clase media la más activa y la que más pugna por democratizar la ciudad, debido a sus condiciones económicas deterioradas y ante la ausencia de instituciones representativas.

A la par de los trabajos de reconstrucción, se organizan foros, consultas y se discuten las mejores opciones para mejorar la situación de la Ciudad de México. Al gobierno no le queda más remedio que reconocer la necesidad de introducir cambios a nivel de representación y participación en la ciudad obligado por la creciente tensión social. Sin embargo, éste no se propuso realmente crear los canales adecuados para encauzar la inquietud ciudadana, sino crear los "canales imaginativos" para mediatizar la participación social. Ante esta situación, los partidos políticos opositores, aunque tardíamente, adquieren una posición más crítica y propositiva, llegando incluso a conformar una alianza sin distingos ideológicos -PAN, PDM, PSUM, PRT y PMT- con el propósito de presionar al gobierno de Miguel de la Madrid y lograr una auténtica reforma política para el DF. No obstante, la hegemonía del PRI en los órganos legislativos se hizo valer en 1986 para aprobar la iniciativa presidencial que creaba la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF): un órgano de representación sin facultad para legislar, sino para hacer bandos, reglamentos, recomendaciones, opinar.

El alcance de esta apertura política tuvo que ver más con los conflictos y negociaciones al interior del régimen, de la oposición de diferentes grupos internos (caciques locales, burócratas, organismos empresariales, sectores del PRI) que no querían perder sus espacios de poder y sus beneficios económicos, que con la presión ejercida por los partidos políticos opositores. Además, cabe señalar que nunca hubo una respuesta de la sociedad civil al respecto; la desinformación y el control de los medios de comunicación por parte del régimen hicieron posible la creación de un ambiente ficticio de aceptación general de la ARDF. Finalmente, se puede decir que a medida de que las condiciones sociales y la correlación de fuerzas fueron cambiando, el ambiente fue favorable para el grupo gobernante y su medida coyuntural.

Sin embargo, ese ambiente favorable al régimen se disipó conforme se desarrollaba el proceso de sucesión presidencial en 1987-88. La escisión en el grupo gobernante (la salida de la Corriente Democrática del PRI), la severa crisis económica de fin de sexenio y la llamada "caída del sistema", concerniente al fraudulento conteo de votos de la elección presidencial, le crearon al régimen una importante crisis de legitimidad. Crisis que por difícil que haya sido no puso en un peligro real al régimen autoritario mexicano, debido a que las fuerzas opositoras, tanto las agrupadas en el Frente Democrático Nacional como en el PAN y PRT, no supieron -o no quisieron- encabezar el descontento social que se vivía entonces. Además, la estructura

autoritaria seguía en pie pese al revés electoral sufrido por el PRI: el presidencialismo y el control corporativo de la sociedad no estaban desmantelados, aunque sí resultaron afectados.

Ahora bien, la derrota electoral del PRI en el Distrito Federal durante los comicios de 1988, trajo como consecuencia que la representatividad de las autoridades locales fuera seriamente cuestionada. Los sectores medios, principalmente, se fueron alejando del corporativismo oficial y buscaron otras formas de participación, asimismo, se hizo más evidente el rechazo al clientelismo y a la ineficiencia administrativa. Los órganos de colaboración vecinal y ciudadana seguían sin representar las necesidades de los capitalinos salvo en contados casos, éstos órganos no sirvieron como portavoces de las demandas y propuestas de la población. El rechazo a estas instancias se manifestó principalmente en la baja afluencia de votantes para su elección.

Ante esta situación, el gobierno de Carlos Salinas, a través del regente Manuel Camacho Solís, diseñó una amplia estrategia política para "recuperar" la ciudad y mantener su estabilidad y control. Dentro de esta estrategia se reorganizó la red corporativa en la ciudad mediante el estímulo y protección a diversos sectores, sobre todo a aquellos sectores que en 1988 votaron por la oposición. En esa misma estrategia, el regente se "acercó" a los partidos políticos y de alguna u otra forma los controló. Adicionalmente, es importante señalar que la oferta partidista se atomizó en 1991, dificultando aún más la posibilidad de una alianza o de una acción conjunta entre partidos políticos diversos.

En tanto, la ARDF pronto se convirtió en interlocutor de las organizaciones populares en pugna o de las que estaban en contra de las autoridades del DDF. Sin embargo, la sobrerrepresentación que obtuvo el PRI en 1988 y 1991 en este órgano, hizo que éste se subordinara políticamente al grupo gobernante. El resultado de esa estrategia gubernamental consistió en que la correlación de fuerzas se volvió nuevamente favorable al régimen. Con todo, la credibilidad del grupo gobernante seguía siendo insuficiente.

Al recuperar el control político-electoral del DF, el regente pudo así controlar el proceso de liberalización política que tenía encomendado. No obstante, la ciudad había cambiado, los problemas y las organizaciones sociales se diversificaron y se volvieron más complejos. Las organizaciones populares pugnaban además de por servicios públicos, por reivindicaciones político-sociales.

Ante el ascenso de estas demandas, aunado a la insatisfacción política que provocaba las limitadas facultades de la ARDF, el gobierno del DF reconoce la necesidad de una "reforma urbana" para la ciudad. Este reconocimiento se inscribió en el marco de la "política de concertación" que el gobierno de Carlos Salinas emprendió desde el inicio de su sexenio. El procedimiento seguido para arribar a la nueva reforma político-electoral en el DF fue similar al que se empleó en las reformas anteriores: se convocó a los partidos políticos y a la sociedad en general a participar en audiencias públicas y foros de consulta con el propósito de recibir y discutir el mayor número de propuestas en torno a la democratización de la ciudad.

Estas audiencias y foros de consulta sirvieron, como en ocasiones anteriores, para recabar las propuestas de los diferentes actores políticos, pero principalmente para legitimar las reformas previamente acordadas entre los diferentes grupos del PRI y las dirigencias partidistas. La gran mayoría de las propuestas vertidas durante 1992-1993 en la llamada Mesa de Concertación y en los diversos foros organizados para el caso, fueron simplemente escuchadas y compiladas para su posterior publicación.

La iniciativa de reforma presentada en abril de 1993 por el regente Manuel Camacho, aunque fue debatida y cuestionada por los partidos políticos, realmente se mantuvo sin muchas modificaciones y se aprobó en el Congreso de la Unión con el apoyo de tres de las seis fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados. Si bien es necesario reconocer que la reforma aprobada contenía algunas propuestas que los diferentes partidos hicieron a lo largo de todo el proceso de negociación, también es importante señalar la incapacidad e incongruencia mostrada por la mayoría de estas fuerzas (PAN, PARM, PT y PEM) que no supieron mantener sus iniciativas de manera conjunta, a fin de presionar al gobierno para lograr una reforma más democrática para la ciudad. Por el contrario, estas fuerzas terminaron aprobando una reforma que no satisfacía las expectativas democráticas de los capitalinos y que contradecía en mucho las posiciones que históricamente habían asumido al respecto.

Aun cuando se aceptaba en la reforma la conveniencia de un Jefe de Gobierno propio para el DF (en lugar de seguir siendo un departamento administrativo), se otorgaron facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, se elaboró un Estatuto para la capital, se crearon los Consejos Ciudadanos, y se propusieron instancias de coordinación metropolitana, no se modificó en mucho la estructura del gobierno capitalino, pues seguía siendo un modelo altamente centralizado; con una apariencia democrática pero con políticas ejercidas autoritariamente por el

Presidente de la República. Y es que la estructura de gobierno del DF no se definía de manera precisa en esta reforma: ni era un estado más de la Federación, como la mayoría de los partidos de oposición propusieron, ni se consideraba totalmente como una dependencia del Ejecutivo Federal. Lo que sí se preservó fue su falta de independencia política y económica, la inexistencia de un Congreso Local con facultades legislativas plenas, y un Jefe de Gobierno no electo *popularmente* y sin facultades para atender los problemas más urgentes de la ciudad, pues tanto el jefe de la policía como el procurador de justicia seguían siendo designados por el Presidente de la República.

La ciudad seguía siendo una especie de feudo presidencial, en donde la representación política de la sociedad civil se mantenía coartada. Se reconocían ciertos derechos a los habitantes de la metrópoli, pero los cargos importantes para la toma de decisiones seguían dentro de la estructura piramidal del gobierno. *De este modo, los ciudadanos del DF conservaban el estatus que en los años ochenta se denominó "ciudadanos de segunda".*

En síntesis, ese conjunto de libertades políticas, característica esencial en un régimen democrático, tales como libertad de opinión, reunión, organización y prensa, *quedó muy lejos de ser satisfecho con las diferentes reformas político-electorales que se instrumentaron en el periodo de estudio de este trabajo.* Por lo tanto, se puede decir que la reforma política del DF es un proceso no concluido, y que a pesar de que posee una dinámica propia, va a la par de la liberalización política del régimen mexicano. Gracias a que aquí, en la ciudad, existe un mayor flujo de información, el nivel educativo es más alto, los partidos están más consolidados y el hartazgo social llega a sus límites, las posibilidades de que la reforma política en la entidad vaya un paso adelante de la reforma nacional son amplias. En todo caso, dependerá de la habilidad de los *negociadores* partidistas para aislar o neutralizar a los sectores más recalcitrantes que se oponen a una verdadera reforma en la capital mexicana, sobre todo a aquellos sectores beneficiados de la administración corrupta y centralizada de la ciudad.

A pesar de que en los últimos años insistentemente se habla de transición a la democracia en México, lo que las reformas político-electorales han demostrado es la continuidad de un proceso de liberalización política producto de las diversas crisis autoritarias del régimen. Esta apertura limitada en todo momento ha sido controlada y dirigida por la élite política a fin de *aliviar* ciertas presiones, tanto internas como externas al régimen, tanto nacionales como internacionales. Esta liberalización, si bien pudo significar el inicio de un proceso de

democratización en donde existieran condiciones para la competencia política más justas, también pudo ser el mecanismo de flexibilización del régimen para conservarse en el poder. Es decir, la liberalización política ha servido al régimen mexicano para relegitimarse, para restaurar el equilibrio político-electoral, permitiendo una participación de la sociedad en algunos asuntos públicos pero sin dejar en ningún momento al azar la redefinición de las normas y procedimientos que enmarcan la lucha política. Se han admitido ciertos triunfos de la oposición, pero sin poner en juego el poder presidencial.

En tanto la República no transite realmente a un régimen democrático, con nuevas reglas políticas, con un nuevo patrón de desarrollo económico y con un proyecto de justicia social de largo alcance, sustentados éstos en un nuevo pacto social, la Ciudad de México estará sujeta, al menos en su forma de gobierno, a los pactos políticos interpartidarios y a la correlación de fuerzas políticas que determinen el grado de avance del proceso de liberalización política. Asimismo, la democratización de la ciudad dependerá de la actuación de los diversos grupos de interés (constructores, transportistas, fraccionadores, comerciantes, colegios, etc) y la red de complicidades que por años les ha favorecido económicamente.

Aunque existen síntomas claros de que se ha iniciado una transición en México, para que ésta se consolide es necesaria la conjunción de diversos factores, entre ellos podemos mencionar los siguientes: 1) una profundización de la crisis del régimen autoritario; 2) el reconocimiento oficial de la necesidad de ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y grupos; 3) la disminución de la seguridad y autoconfianza de las élites del régimen; 4) la suficiente capacidad política de los conductores del proceso de transición; 5) una situación económica crítica; 6) el crecimiento y/o diversificación de las demandas sociales; 7) la existencia de proyectos políticos alternativos; 8) una intensa movilización política; y 9) una constante presión externa.

Así pues, es posible concluir que la transición mexicana, tanto en el ámbito nacional como local, no será cuestión únicamente de triunfos electorales de la oposición partidista, ni de modificaciones periódicas a la ley electoral, sino de un cambio real en las reglas políticas y en el comportamiento de la sociedad civil mexicana, que den sustento a nuevas instituciones y terminen con las viejas prácticas autoritarias: control sindical, corporativización de organizaciones populares, manejo de medios de información, fraudes electorales, control caciquil en el campo, etcétera.



La existencia de estos factores, si bien será fundamental en el aumento de las posibilidades reales de una transición democrática en la Ciudad de México, y sin olvidar que la democratización de ésta no ha llegado a constituir una verdadera demanda generalizada de la población, lo que finalmente determinará el arribo a un régimen más democrático será la movilización política de la sociedad capitalina. Pero una movilización encauzada, liderada y encaminada a consolidar las garantías y derechos políticos de los capitalinos, una movilización que sea producto de una nueva cultura política de los habitantes de esta ciudad y en donde la tolerancia, el respeto, la libertad y la justicia, sean elementos primordiales.

## 7.- BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA

*Acuerdo por la civilidad política y el fortalecimiento de la vida democrática en el Distrito Federal*, México, DDF, 18 de abril de 1991 (mimeo).

"Agenda básica y convocatoria a las audiencias públicas", en *Reforma política del Distrito Federal*, México, DDF, 28 de septiembre de 1992.

Aguirre Velázquez, Ramón, *et al*, *Los retos y las perspectivas de la nación*, México, PRI, 1987, p. 96-139.

Alcocer, Jorge, "Cifras desentrañadas", en *Proceso* N° 774, 2 de septiembre de 1991.

-----, "La reforma no deseada", en González Eduardo, *et al*, *México. La búsqueda de alternativas*, México, Ediciones de Cultura Popular/Facultad de Economía-UNAM/CEPNA, 1990, P. 39-76.

Almanza Huesca, Beatriz A., "La entrada de los ejércitos revolucionarios a la Ciudad de México (1913-1915)", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 3, julio-septiembre de 1994, p. 151-172.

Alonso, Jorge, "La crisis y las capas más depauperadas de las ciudades", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coordinadores), *México ante la crisis, tomo 2*, México, Siglo XXI Editores, 1987, p. 312-324.

-----, y Alberto Aziz, *Reforma política y deformaciones electorales*, México, CIESAS, 1984.

Andrade Sánchez, Eduardo, "Reformas constitucionales en materia electoral", en Pereznieto Castro, Leonel (compilador), *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa/Cambio XXI, 1992.

*Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Dirección General de Estadística de la Secretaría de Industria y Comercio, (1966, 1967, 1971, 1975 y 1976).

Arredondo Ramírez, Estela, "El presidencialismo ante el dilema de estabilidad o democracia", en Rodríguez Araujo, Octavio (coordinador), *México: estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, México, D.F., CIDE/Ediciones El Caballito, 1988, p. 77-166.

Arredondo Ramírez, Pablo, *et al*, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 1991, 268 p.

Arriola, Carlos, "Organizaciones empresariales contemporáneas", en Meyer, Lorenzo, *et al*, *Lecturas de política mexicana*, México, Centro de Estudios Internacionales-COLMEX, 1977, p. 323-353.

Ayala, José; José Blanco; Rolando Cordera; Guillermo Knochenhauer; y Armando Labra, "La crisis económica: evolución y perspectivas", en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coordinadores), *México hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1982, p. 19-94.

Aziz Nassif, Alberto, "La reforma electoral: adecuaciones a una democracia tutelada", en Alonso, Jorge; Alberto Aziz; y Jaime Tamayo (coordinadores), *El nuevo Estado mexicano. II. Estado y política*, México, D.F., UdeG/Nueva Imagen/CIESAS, 1992, p. 135-223.

-----, "México 1988: entre la herencia y la transición" en Martínez Assad, Carlos (coordinador), *La sucesión presidencial en México 1928-1988*, México, Nueva Imagen, 1992, p. 331-372.

-----y Jacqueline Peschard (coordinadores), *Las elecciones federales de 1991*, México, CIIH-UNAM/Miguel Angel Porrúa, 1992, 245 p.

-----, "San Luis Potosí: la repetición de una agresión", en *Eslabones* N° 3, enero-junio de 1992, p. 6-19.

Banco de México, *Informe anual* (diversos años), México.

Barberán, José, *et al*, *Radiografía del fraude*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1988.

Barrera Rivera, José Luis, "El papel del Pacto de Solidaridad Económica en el proceso electoral", en González Graf, Jaime (compilador), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político en México*, México, Diana/IMEP, 1988, p. 73-80.

Barrios, Pilar y Augusto Bolívar Espinoza, "Reforma política y reforma del Distrito Federal", en *El Cotidiano* N° 76, mayo-junio de 1996, p. 67-76.

Barros Horcasitas, José Luis; Javier Hurtado; y Germán Pérez Fernández del Castillo, *Transición a la democracia y reforma del Estado en México*, México, D.F., UdeG/FLACSO/Miguel Angel Porrúa, 1991, 374 p.

Bartra, Roger, *Oficio mexicano*, México, Editorial Grijalbo, 1993.

Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, México, Siglo XXI Editores, 1983, 243 p.

Bassols Ricárdez, Mario y Rocío Corona, "Transición institucional y reforma política en el DF", en *El Cotidiano* N° 57, agosto-septiembre de 1993, p. 28-37.

Becerra Chávez, Javier, "Elecciones y comportamiento electoral en el Distrito Federal: 1988-1991", en *Polis 92, Anuario de sociología*, UAM-Iztapalapa, 1993, p. 13-36.

Bejar Algazi, Luisa, *Propuestas Legislativas para el Distrito Federal*, México, abril de 1992, (mimeo).

Bobbio, Norberto; Nicola Matteucci; y Giofranco Pasquino, *Diccionario de política*, 2 tomos, México, D.F., Siglo XXI Editores, 6ª edición, 1988.

Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1982.

Calderón, José María, *Genesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones El Caballito, 1972, 268 p.

Cansino, César, "La transición política en México. Dinámica y perspectivas", en *Estudios Políticos* N° 8, tercera época, octubre-diciembre, 1991, p. 7-41.

-----, (compilador), *Las teorías del cambio político vol. 1*, México, Universidad Iberoamericana, s/f.

Cárdenas, Cuauthémoc, *Nuestra lucha apenas comienza*, México, Editorial Nuestro Tiempo, 1988.

-----, *et al. Corriente Democrática, alternativa frente a la crisis*, México, Costa-Amic Editores, 1987.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1993, 240 p.

Carreño Carlón, José, "Congreso local al DF; el doble de plurinominales y tribunal electoral. La reforma de MMH", en *Punto*, 30 de junio de 1986, p.4-5.

*Censo General de Población y Vivienda*, México, INEGI, (1970, 1980 y 1990).

Chanes Nieto, José, *La designación del presidente de la república. Desde el momento de señalar a su sucesor el poder del presidente se quebranta*, México, Plaza y Valdés Editores, 1993.

Coatsworth, John Henry, "Los orígenes del autoritarismo moderno en México", en *Foro Internacional* N° 2, octubre-diciembre, 1975, p. 205-232.

Comisión Federal Electoral, *Consulta pública sobre reforma electoral. Memoria 1989, tomos I y II*, México, CFE, 1989.

-----, *Renovación Política N° 10. Plataforma electoral mínima de los partidos políticos*, México, CFE, febrero de 1988.

-----, *Renovación política. Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Audiencias públicas de consulta, tomo 2*, México, CFE, 1986.

-----, *Reforma política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, tomo I, audiencias públicas*, México, D.F, CFE, 1977.

Consejo Consultivo de la Ciudad de México, "Organización ciudadana en la Ciudad de México", en *Atlas de la Ciudad de México*, México, DDF/COLMEX, 1987.

Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *El combate a la pobreza*, México, El Nacional, 1991.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, 1994.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, IFE, abril de 1997.

Cordera, Rolando, "El escenario económico de la sucesión presidencial en 1988", en Nuncio, Abraham (coordinador), *La sucesión presidencial en 1988*, México, Grijalbo, 1987.

-----, y Carlos Tello, *México, la disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 7ª edición, 1986.

Córdoba, José, "10 lecciones de la reforma económica en México", en *Nexos* N° 158, febrero de 1991.

Córdova, Arnaldo, *et al*, *La democratización del Distrito Federal*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática (IERD), 1992.

-----, "La reforma política y la transición democrática en México", en *Cuadernos de Nexos* N° 2, septiembre de 1988, p. VIII-X.

-----, *La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era ediciones, 1973, 508 p.

-----, *La formación del poder político en México*, México, Era ediciones, 1972.

*Cuarto informe sobre la reforma política del Distrito Federal (2 de junio al 20 de julio de 1993)*, México, Cámara de Diputados/Fracción del PRD, (mimeo).

Cornelius, Wayne, A., "El PRI en la encrucijada", en *Nexos* N° 149, 1989.

-----; Judith Gentleman; y Peter H. Smith (editores), *México's Alternative Political Futures*, San Diego, Cal., Center for United States-Mexican Studies-University of California, Monograph Series 30, 1989, 472 p.

-----, "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: México 1976-1985", en Gentleman, Judith (editor), *Mexican Politics in Transition*, Colorado Westview Press, 1987.

-----, *Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y política*, México, D.F., 1980, FCE, 351 p.

Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, D.F., Joaquín Mortiz, 1972, 116 p.

Crespo, José Antonio, "La evolución del sistema de partidos en México", en *Foro Internacional* N° 2, abril-junio, 1991, p. 127-139.

*Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México. Posiciones iniciales de los partidos políticos*, México, DDF, 1992.

Dahl, Robert Alan, *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989, 228 p.

Davis, Diane E., "Protesta social y cambio político en México", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1988, p. 89-122.

Delgadillo Rodríguez, Fausto, *La reforma política del Distrito Federal de 1993*, México, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, FCPyS-UNAM, 1994.

*Declaración de principios del Partido Nacional Revolucionario*, México, PRI, Cuadernos de Documentación Política N° 3, 1976.

*Declaración de principios y programa del Partido Revolucionario Institucional*, México, PRI, 1976.

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, (diversas fechas).

*Diario de los Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, (varias fechas).

Drake, P.W. y Eduardo Silva (editores), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, San Diego, Cal., Center for Iberian and Latin American Studies/Center for US-Mexican Studies/Institute of the Americas, University of California, 1986, 335 p.

*Enciclopedia de México, Tomo IV*, México, Sabeca International Investment Corporation.

*Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, DDF, 1994.

Favela, Alejandro, "Las elecciones de 1991: una explicación posible de la realidad política nacional", en *Estudios Políticos* N° 8, tercera época, octubre-diciembre de 1992, p. 135-145.

Fernández Menéndez, Jorge, "Guanajuato: las pruebas de laboratorio", en *Nexos* N° 163, julio de 1991, p. 57-65.

Fernández, Paulina, "Poderes públicos en plataformas del DF", en *La Jornada*, 17, 24 y 31 de julio de 1991.

-----, "Guanajuato: la lógica política del PAN", en *La Jornada*, 4 de septiembre de 1991.

-----, "De la libertad ciudadana al control gubernamental. Historia legal de los candidatos comunes y las coaliciones electorales (1946-1990)", en *Estudios Políticos* N° 8, tercera época, octubre-diciembre de 1991, p. 89-108.

-----, "La modernización electoral: interpretación política de la legislación electoral mexicana", en Aguilar Mora, Manuel y Mauricio Schoijet (compiladores), *La revolución mexicana contra el PRI*, México, Fontamara, 1991.

-----, y Octavio Rodríguez Araujo, *Elecciones y partidos en México*, Ediciones El Caballito, 1986.

Furtak K., Robert, *El partido de la revolución mexicana y la estabilidad política en México*, México, FCPS-UNAM, 1974.

*Gaceta Informativa de las Audiencias Públicas sobre la Reforma Política del Distrito Federal, N° 1*, México, DDF, 18 de noviembre de 1992.

*Gaceta Informativa de la Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal, N° 4*, México, DDF, 9 de noviembre de 1992.

Galindo López, Jesús, "Michoacán: la impostura del despotismo", en *El Cotidiano* N° 32, noviembre-diciembre de 1989, p. 16-26.

García Orozco, Antonio (recopilador), *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, México, Secretaría de Gobernación, 1989.

Gardner, David, "Lecciones de tránsito. México y España", en *Nexos* N° 134, febrero de 1989, p. 21-32.

Garrido, Luis Javier, *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo, 1993.

-----, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI Editores, 1982.

Gilly, Adolfo, "El perfil del PRD", en *Nexos* N° 152, agosto de 1990, p. 61-71.

Gómez Tagle, Silvia, *La fragil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, México, García y Valadés Editores/Mediodía/Mujeres en lucha por la democracia, 1993.

-----, "La ruptura en las elecciones mexicanas: 6 de julio de 1988", en Alonso, Jorge; Alberto Aziz; y Jaime Tamayo (coordinadores), *El nuevo Estado mexicano, tomo II. Estado y política*, México, UdeG/CIESAS/Editorial Patria, 1992.

-----, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES, COLMEX, 1990.

-----, y María Eugenia Valdés, "Distrito Federal", en Gómez Tagle, Silvia (coordinadora), *La recuperación oficial. Las elecciones de 1991*, México, CIIH-UNAM/La Jornada, Serie disidencias, 1992.

González Ayardi, Francisco; Laura Guillén; Jacqueline Peschard; y David Torres (compiladores), "Documentos electorales 1985. Nueve partidos políticos ante la crisis", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N° 120, abril-junio de 1985.

González Casanova, Pablo (coordinador), *Segundo informe sobre la democracia. México, el 6 de julio de 1988*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

-----, *La democracia en México*, México, Era, 7ª edición, 1975.

González Graf, Jaime, (coordinador), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, Diana/IMEP, 1989.

-----, "La crisis de la clase política", en *Nexos* N° 138, abril de 1989, p. 33-40.

González Ibarra, Miguel, *Análisis de la política pública hacia el comercio informal del Centro Histórico de la Ciudad de México 1990-1993*, México, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, FCPyS-UNAM, 1996.

González, Leopoldo y John Balley, "La transición política y dilemas del PRI", en *Foro Internacional* N° 121, julio-septiembre de 1990.

González, Salazar Gloria y Méndez, Alejandro, *El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación*, México, IIE-UNAM, 1990, 212 p.

Graizbord, Boris, "El comportamiento electoral en la megalópolis", en *Estudios demográficos y urbanos* N° 24, vol. 8, septiembre-diciembre de 1993, p. 641-654.

-----, y Héctor Salazar Sánchez, "Expansión física de la Ciudad de México", en *Atlas de la Ciudad de México*, México, DDF/COLMEX, 1987.

Guitán, José Carlos (compilador), *Fraude electoral (testimonios y desmentidos)*, México, Comunicación Meridiana, 1988.

Hernández A., Carlos; Luz Elena Arceo; y Elizabeth Regish, "La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (diciembre de 1992-abril de 1993)", en *Estudios Políticos* N° 2, cuarta época, enero-marzo de 1994, p. 127-137.

Hernández Rodríguez, Rogelio, "Los hombres del presidente De la Madrid", en *Foro Internacional* N° 109, julio-septiembre de 1987.

-----, "La reforma interna y los conflictos en el PRI", en *Foro Internacional* N° 126, octubre-diciembre de 1991, p. 222-249.



Herrera y Lasso, Manuel, *Estudios de derecho constitucional*, México, Editorial Polis, 1940.

Hiernaux Nicolas, Daniel, "Grupos de poder en la planeación y administración de la Ciudad de México", en González Casanova, Pablo (director) y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coordinador), *D.F.: Gobierno y sociedad civil*, México, Ediciones El Caballito, 1987, p. 93-107.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Arg., Paidós, 1972, 404 p.

Incháustegui Romero, Teresa, "Distrito Federal", en González Casanova, Pablo y Jorge Cadena Roa (compiladores), *La República mexicana. Modernización y democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, México, CIIH-UNAM/La Jornada, vol. 1, 1994, p. 251-310.

Instituto Federal Electoral, *Foro para la reforma electoral. Memoria 1993*, México, IFE, 1993.

-----, *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991. Compendio*, México, IFE, 1992.

-----, *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991. Documentos básicos de los partidos políticos, tomo III, vol. 2*, México, IFE, 1992.

Iracheta Cenecorta, Alfonso y Alberto Villar Calvo (coordinadores), *Política y movimientos sociales en la Ciudad de México*, México, DDF/Plaza y Valdéz, 1988, 187 p.

Jimenez de Parga, M., *Los regimenes contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1973, 518 p.

Juárez Romero, Juana, "Imágenes en torno a la figura presidencial: el sistema político y el Tratado de Libre Comercio", en *Polis 91, Anuario de sociología*, 1991, UAM-Iztapalapa, p. 215-234.

Labastida, Julio, "Proceso político y dependencia en México (70-76)", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 1, Vol. 39, enero-marzo de 1977, p. 193-227.

----- (compilador), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, México, Alianza/UNAM, 1986.

-----, "México: transición democrática y reforma económica", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1991, p. 127-139.

*La economía mexicana en cifras*, México, Nacional Financiera, 1978.

*La ideología del partido de la revolución mexicana (PNR, PRM, PRI)*, México, PRI, 1979.

Lajous, Alejandra, *Los orígenes del partido único en México*, UNAM, 3ª edición, 1985.

"Las elecciones y la opinión pública", en *Nexos* N° 164, agosto de 1991, p. 27-38.

Leal, Juan Felipe; Jacqueline Peschard; y Concepción Rivera (editores), *Las elecciones federales de 1988 en México*, México, FCPS-UNAM, 1988.

Leavy, Daniel y Gabriel Székely, *Estabilidad y cambio. Paradojas del sistema político mexicano*, México, COLMEX, 1985.

Legorreta, Jorge, *Inconformidad y mercado del suelo en la Ciudad de México*, México, CECODES, 1991.

-----, "Expansión urbana, mercado del suelo y estructura de poder en la Ciudad de México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N° 145, nueva época, julio-septiembre de 1991, p. 45-76.

*Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, México, CFE, 1978.

*Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal*, México, 1978.

Linares Zapata, Luis "El plebiscito, un fracaso bien hecho", en *El Cotidiano* N° 54, mayo de 1994.

Lindau, Juan David, *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1992, 165 p.

Linz, Juan, "Funciones y desfuciones de las elecciones no competitivas", en Hermet, Guy; Alan Rouquie; y J. J. Linz, *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, FCE, 1982, p.- 90-146.

-----, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greenstein, Fred Y. y Nelson W. Polsby (compiladores), *Handbook of Political Science*, vol. 3, Reading, Mass., Adisson-Wesley, 1975, p. 264-411.

Llorens, Carmen, "El Consejo Consultivo de la Ciudad de México; ¿mito o realidad?", en *El Cotidiano* N° 11, mayo-junio de 1986, p. 12-15.

Loeza, Soledad, "La experiencia mexicana de liberalización", en *Foro Internacional* N° 136, abril-junio, 1994, p. 221-251.

-----, "La incertidumbre política mexicana", en *Nexos* N° 186, Junio de 1993, p. 47-59.

-----, *El llamado de las urnas*, México, Cal y arena, 1989.

-----, "Las clases medias mexicanas y la coyuntura económica actual", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coordinadores), *México ante la crisis*, vol. 2, México, Siglo XXI Editores, 1987, p. 221-237.

-----, "El Partido Acción Nacional: la oposición leal en México", en Meyer, Lorenzo, *et al*, *Lecturas de política mexicana*, México, Centro de Estudios Internacionales-COLMEX, 1977.

-----, y Rafael Segovia (compiladores), *La vida política mexicana en la crisis*, México, Centro de Estudios Internacionales-COLMEX, 1987, 184 p.

López Gallo, Manuel, *El elegido*, México, Ediciones El Caballito, 1989.

López, George (editor), *Liberalization and Redemocratization in Latin America*, Westport, Conn., Greenwood Press, 1987.

López Moreno, Javier, *¿Qué es la reforma política? La prueba electoral del 79*, México, UNAM, 1980, 210 p.

-----, *Elecciones de ayer y de mañana*, México, Costa-Amic Editores, 1987.

López Portillo, José, *Primer informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, 1977.

Lugo Verdugo, Adolfo, *Democratización integral: reforma municipal. II Documentos*, México, Secretaría de Gobernación, 1983, 1983, p. 17-33.

Luján Ponce, Noemí, *El régimen jurídico-político del Distrito Federal*, México, Tesis de Maestría en Sociología Política, IJIM, 1992.

Luna, Matilde, "Los empresarios y el régimen político mexicano. Las estrategias tripartitas de los años setenta", en *Estudios Políticos* N° 1, enero-marzo de 1984, p. 28-34.

Madrid, Hurtado Miguel de la, *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988*, México, Presidencia de la República/FCE, 1988.

-----, *Sexto informe de gobierno, 1988*, México, Presidencia de la República, 1988.

-----, *Nacionalismo revolucionario: 7 tesis fundamentales de campaña*, México, PRI, 1982.

Malloy, James, "Authoritarianism and Corporatism in Latin America: the modal pattern", en Malloy, James M. (editor), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburg, Pittsburg Press, 1977, p. 3-19.

-----, y Seligson Mitchell A., *Authoritarians and democrats: regime transition in Latin America*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh, Pitt Latin American Series, 1987, 268 p.

Martínez Assad, Carlos (coordinador), *La sucesión presidencial en México 1928-1988*, México, Nueva Imagen, 1992.

-----, "Caminos de Guanajuato ¿hacia un nuevo modelo político?", en *Eslabones* N° 3, enero-junio de 1992, p. 20-33.

Martínez Nateras, Arturo, *El sistema electoral mexicano*, Culiacán, Sin., UAS, 1979.

Martínez Verdugo, Arnoldo, *El Partido Comunista Mexicano y la Reforma Política*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1977, 156 p.

Martins, Luciano, "La 'liberalización' del gobierno autoritario en Brasil", en O'Donnell, Guillermo; P. C. Schmitter; y L. Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario, tomo 2, América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 113-145.

Marván L. Ignacio y J. Aurelio Cuevas, "El movimiento de damnificados de Tlatelolco (septiembre de 1985-marzo de 1986)", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 4, octubre-diciembre de 1987, p. 111-140.

Medin, Tzvi, *El minimato presidencial: historia política del maximato (1928-1935)*, México, Era ediciones, 1983.

Medina, Luis, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, México, COLMEX, 1979, 205 p.

-----, "Del cardenismo al avilacamachismo", en *Historia de la revolución mexicana. Periodo 1940-1952*, México, COLMEX, 1978, p. 185-212.

"Mesa de concertación de la reforma política del Distrito Federal", en *Reforma política del Distrito Federal*, México, DDF, 17 de septiembre de 1992.

Meyemberg, Yolanda, *et al, Política y partidos en las elecciones federales de 1985*, México, FCPyS-UNAM, 1987, 115 p.

Meyer, Jean, "La Ciudad de México, ex de los palacios", en *Historia de la revolución mexicana N° 10, 1924-1928. La reconstrucción económica*, México, COLMEX, 1977, p. 273-286.

Meyer, Lorenzo, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Editorial Océano, 1995.

-----, *La segunda muerte de la revolución mexicana*, México, Cal y arena, 1992, 274 p.

-----, "El límite neoliberal", en *Nexos* N° 163, julio de 1991.

-----, "Gobierno y organización política", en *Atlas de la Ciudad de México*, México, DDF/COLMEX, 1987.

-----, "La democratización del PRI ¿misión imposible?", en *Nexos* N° 126, 1988.

-----,"La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo", en Casanova Alvarez, Francisco (compilador), *México: economía, sociedad y política. El proceso de institucionalización de la revolución mexicana (1917-1940), tomo II*, México, UNAM, 1985, p. 93-115.

-----,"El Estado mexicano contemporáneo", en Meyer, Lorenzo, *et al, Lecturas de política mexicana*, México, Centro de Estudios Internacionales-COLMEX, 1977, p. 5-36.

-----,"La etapa formativa del Estado mexicano contemporáneo", en *Las crisis en el sistema político mexicano 1928-1977*, México, COLMEX, 1977, p 5-30.

-----, "Continuidades e innovaciones en la vida política mexicana del Siglo XX. El antiguo y el nuevo régimen", en *Foro Internacional* N° 2, octubre-diciembre de 1975, p. 37-63.

-----, y José Luis Reyna, "México. El sistema y sus partidos: entre el autoritarismo y la democracia", en Meyer, Lorenzo y José Luis Reyna (coordinadores), *Los sistemas políticos en América Latina*, México, Siglo XXI Editores/Universidad de las Naciones Unidas, 1989, p. 305-328.

-----; Rafael Segovia; y Alejandra Lajous, *Historia de la revolución mexicana 1928-1934: los inicios de la institucionalización*, México, COLMEX, 1981.

Middlebrook, Kevin J., *Political Liberalization in an Authoritarian Regime: the case of Mexico*, San Diego, Cal., Center for US-Mexican Studies-University of California, Research Report Series 41, 1985, 36 p.

Mirón Lince, Rosa María, "Elecciones y transición democrática en México", en *Estudios Políticos* N° 12, tercera época, octubre-diciembre de 1992, p. 7-22.

Moctezuma Barragán, Pedro, "El espejo desenterrado", en *El Cotidiano* N° 54, mayo de 1983, p. 49-54.

Moctezuma, Pedro, "Breve semblanza del movimiento urbano popular y la CONAMUP", en *Testimonios* N° 1, año 1, mayo de 1983, p. 5-15.

-----, "Las luchas urbano populares en la coyuntura actual, el surgimiento de la CONAMUP", en *Teoría Política* N° 5, julio-septiembre de 1981.

Molinar Horcasitas, Juan, "Escuelas de interpretación del sistema político mexicano", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1993, p. 3-56.

-----, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Editorial Cal y arena, 1991, 265 p.

-----, "Vicisitudes de una reforma electoral", en Loaeza, Soledad y Rafael Segovia (compiladores), *La vida política mexicana en la crisis*, México, Centro de Estudios Internacionales-COLMEX, 1987, p. 25-40.

- , "Regreso a Chihuahua", en *Nexos* N° 111, marzo de 1987, p. 21-32.
- , "Programa Nacional de Solidaridad: determinantes partidistas y consecuencias electorales", en *Estudios Sociológicos* N° 34, enero-abril de 1994, p. 155-181.
- , y Jeffrey A. Welden, "Elecciones de 1988: crisis del autoritarismo", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 4, octubre-diciembre de 1990.
- , y Leonardo Valdés, "Las elecciones de 1985 en el Distrito Federal", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1987, p. 183-215.
- Monsiváis, Carlos, *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, México, Editorial Era, 1987.
- Moreno Armella, Florita, "Representación vecinal y gestión urbana en el D.F.", en *El Cotidiano* N° 57, agosto-septiembre de 1993.
- Moreno, Daniel, *Los partidos políticos del México contemporáneo 1916-1982*, México, s/e, 8ª edición, 1982, 415 p.
- Moreno Toscano, Alejandra, "La semilla federal", en *Nexos* N° 99, marzo de 1986, p. 24-26.
- , "La mano presidencial", en *Nexos* N° 99, marzo de 1986, p. 32-33.
- Morlino, Leonardo, "Los autoritarismos", en Bartolini, S., et al, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1986, 480 p.
- , *Como cambian los regímenes políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, (especialmente el capítulo 3º), p. 81-115.
- , "La transición de régimen", en Cansino, César (compilador), *Las teorías del cambio político vol. 1*, México, Universidad Iberoamericana, s/f.
- Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992, 194 p. (en específico el capítulo "Las causas de la corrupción en México", p. 63-87).
- Munguía, Gabriela, *Gobierno y organización vecinal en el D.F.*, México, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, FCPyS-UNAM, 1986.
- Nuncio, Abraham, *El PAN. Alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, México, Nueva Imagen, 1986.
- , *El Grupo Monterrey*, México, Nueva Imagen, 1982.
- Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, FCE, 1991, 345 p.

O'Donnell, Guillermo, *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 229.

O'Donnell, Guillermo; P. C. Schmitter; y L. Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 tomos, Buenos Aires, Paidós, 1988.

Ortiz Wadgymar, Arturo, *Política económica de México 1982-1994. Dos sexenios neoliberales*, México, Nuestro Tiempo, 29ª ed., 1994, 165 p.

Pacheco, Guadalupe, "La XIV Asamblea Nacional del PRI", en *Estudios Políticos* N° 8, tercera época, octubre-diciembre de 1991, p. 87.

-----, "Urbanización y preferencias electorales en el Distrito Federal", en *Estudios Sociológicos*, enero-abril de 1992.

Pacheco Méndez, Guadalupe, *El PRI en los procesos electorales de 1961 a 1985*, México, UAM-X, Breviarios de la Investigación N° 5, 1988, 145 p.

Palma, Esperanza y Roberto Gutiérrez "Crisis y posibilidades del corporativismo en México", en González, Eduardo R., et al, *México, la búsqueda de alternativas*, México, Ediciones de Cultura Popular/Facultad de Economía-UNAM/CEPNA, 1990, p. 109-117.

*Participación ciudadana. Evolución electoral de los partidos políticos*, México, Junta Local Ejecutiva del IFE en el DF, 1993.

Partido Acción Nacional, *Reforma política del Distrito Federal (documento aprobado en la convención del 20 de noviembre de 1992)*, México, Comité Regional, 1992.

Partido de la Revolución Democrática, *Un gobierno propio para el Distrito Federal*, México IERD/CEE, 1993.

Partido Popular Socialista, *Documentos y resoluciones, XIV Congreso del Partido Popular Socialista*, México, febrero de 1991.

Partido Revolucionario de los Trabajadores, *Plataforma electoral para el Distrito Federal 1991. Democracia y vida digna en la ciudad*, México, PRT, 1991.

Partido Revolucionario Institucional, *Historia documental (1969-1974) N° 9*, México, Instituto de Capacitación Política, 1984.

Partido Socialista Unificado de México, *Declaración de principios, programa de acción y estatutos*, México, Ediciones del CC del PSUM, 1982.

-----, *Primer documento preparatorio de la Conferencia de Programa en el Distrito Federal*, México, PSUM-DF, 1984.

Patiño Camarena, Javier, *Análisis de la Reforma Política*, México, UNAM, 1980.

Pereyra, Carlos, *El sujeto de la historia*, México, Alianza Editorial, 1988.

-----, "Efectos políticos de la crisis", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coordinadores), *México ante la crisis, tomo 2*, México, Siglo XXI Editores, 1987, p. 209-217.

-----, "Urnas para la urbe", en *Nexos* N° 99, marzo de 1986.

Perló, Cohen, M., *Una democracia a la medida de la Ciudad de México*, México, IIS-UNAM, 1983.

Peschard, Jacqueline, "La reforma política del Distrito Federal después de 1994", en Álvarez, Lucía (coordinadora), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, La Jornada Ediciones/CIICH-UNAM, 1997.

-----, "El fin del sistema de partido hegemónico", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 2, abril-junio de 1993, p. 97-117.

-----, "Una reforma para la ciudad capital", en *El Cotidiano* N° 54, mayo de 1993.

-----, "Las elecciones en el Distrito Federal entre 1964-1985", en *Estudios Sociológicos* N° 16, enero-abril de 1988.

Peschard Mariscal, Jacqueline, *Las elecciones en el Distrito Federal 1946-1985*, México, Tesis de Maestría en Ciencia Política, FCPyS-UNAM, 1988, 211 p.

Piñón, Francisco, *Presidencialismo, estructura de poder en crisis*, México, Plaza y Valdés Editores, 1995, 153 p.

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

Portantiero, Juan Carlos, "Sociedad civil, Estado y sistema político", en Vega, Juan Enrique (coordinador), *Teoría y política en América Latina*, México, CIDE, 1984, p. 191-203.

Pradilla Cobos, Emilio (compilador), *Democracia y desarrollo urbano en la zona metropolitana de la Ciudad de México, tomo 4*, México, I ARDF/DDF/UAM/Editorial Antártida, 1991.

Przeworski, Adam, "Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia", en O'Donnell, Guillermo; Philippe C. Schmitter; y L. Whitehead (compiladores), *Transiciones desde un gobierno autoritario, tomo 3*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 79-104.

Quintana, Enrique, "El terremoto: efectos económicos y perspectivas de la reconstrucción", en *El Cotidiano* N° 8, noviembre-diciembre de 1985, p. 85-90.



Ramírez Hernández, Guillermo (compilador), *Lecturas sobre la reforma política de la Ciudad de México*, México, Fundación Cambio XXI, 1993.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Aportaciones del Movimiento Urbano Popular", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 3, julio-septiembre de 1994, p. 93-100.

-----, "Movimientos sociales en la Ciudad de México", en *Atlas de la Ciudad de México*, México, DDF/COLMEX, 1987.

-----, "Las relaciones entre gobierno y sociedad civil", en González Casanova, Pablo (director) y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coordinador), *D.F.: Gobierno y sociedad civil*, México, Ediciones El Caballito, 1987.

*Reforma Política del Distrito Federal. Anteproyecto de reformas y adiciones a la Constitución Política*, México, DDF, (mimeo).

Reyes Heróles, Jesús, *Textos de la Reforma Política 1977-1979*, México, Secretaría de Gobernación, 1979.

Reygadas, Luis y Mónica Toussaint, "Conflictividad social y legislación electoral en el Distrito Federal, 1976-1987", en *Estudios Sociológicos* N° 16, Vol. VI, enero-abril de 1988, p. 39-65.

Reyna, José Luis, "Redefining the authoritarian regime" en Reyna, José Luis y Richard Weinert (editores), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Pa., Institute for the Study of Human Issues, 1977, p. 155-172.

-----, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, México, COLMEX, Cuadernos del CES N° 3, 1974, 30 p.

Rodríguez Araujo, Octavio, "Elecciones en México (1988-1991)", en *Estudios Políticos* N° 8, tercera época, octubre-diciembre de 1991, p. 112-118.

-----, *La Reforma Política y los partidos en México*, México, Siglo XXI Editores, 10ª edición, 1989.

-----, (coordinador), *México: estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*, México, CIDE/Ediciones El Caballito, 1988, 428 p.

-----, "Partidos políticos en el Distrito Federal", en González Casanova, Pablo (director) y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coordinador), *D.F.: Gobierno y sociedad civil*, México, Ediciones El Caballito, 1987, p. 254-278.

-----, "Régimen político, legislación electoral y partidos políticos en México", en Fernández Christlieb, Paulina y Octavio Rodríguez Araujo, *Elecciones y partidos en México*, Ediciones El Caballito, 1986, p. 13-37.

-----, "La oposición en México (apunte teórico)", en *Estudios Políticos* N° 2 (8), octubre-diciembre de 1976, p. 78-89.

Rodríguez López, Jesús, "El transporte urbano de pasajeros: el caso del Distrito Federal", en *Habitación* N° 6, año 2, abril-junio de 1982, p. 3-13.

Rodríguez Lozano, Amador, *El Distrito Federal Mexicano: gobierno y democracia*, México, Fundación Cambio XXI, 1992.

Roett, Riordan (editor), *Political and Economic Liberalization in Mexico. At a critical juncture?* Boulder, Col., Lynne Rienner Publishers, 1993, 185 p.

Rosas Sánchez, Javier, "Liberalización política y reforma económica en México: 1988-1992", en *Estudios Políticos* N° 12, tercera época, octubre-diciembre de 1992.

S. Bartolini, et. al, *Manual de ciencia política*, Madrid, Alianza, 1986, 480 p.

Salinas de Gortari, Carlos, *Cuarto informe de gobierno, 1992*, México, Presidencia de la República, 1992.

-----, *Tercer informe de gobierno, 1991*, México, Presidencia de la República, 1991.

-----, *Segundo informe de gobierno, 1990*, México, Presidencia de la República, 1990.

-----, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

Sánchez Cárdenas, Carlos, *Reforma política (estrategia y táctica)*, México, Extemporáneos, 1979.

Sánchez Gutiérrez, Arturo (compilador), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, Plaza y Valdés/FLACSO, 1992, 239 p.

Sánchez-Mejorada, María Cristina, "Las clases medias en la gestión y el gobierno de la ciudad", en *El Cotidiano* N° 57, agosto-septiembre de 1993.

Sánchez Susarrey, Jaime, "Sobre la transición democrática", en *Vuelta* N° 155, octubre de 1988.

Santiago, Javier, *PMT. La difícil historia 1971-1986*, México, Editorial Posada, 1987.

Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia, tomo 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, 305 p.

Sirvent, Carlos, *Encuesta electoral en Chihuahua, 1986*, México, FCPyS-UNAM, 1987.

Scott Palmer, David, "The politics of Authoritarianism in Spanish America", en James M., Malloy (editor), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh, Press Pitt Latinn American Series, 1977, p. 377-412.

Tarrés, María Luisa, "Demandas democráticas y participación electoral en la Ciudad de México: dos estudios de caso", en *Revista Mexicana de Sociología* N° 4, octubre-diciembre de 1994.

Tello, Carlos, "La crisis de 1985: saldos y opciones", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coordinadores), *México ante la crisis, tomo 2*, México, Siglo XXI Editores, 1987.

-----, *La política económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI Editores, 5ª edición, 1982.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 3ª edición, 1995, p. 334-336

Vega Montañez, Ernesto, "La reforma política de 1986", en *Argumentos* N° 2, noviembre de 1987, p. 67-80.

Vega Vera, David Manuel, *El presidencialismo mexicano en la modernidad. Estudio sociológico y constitucional*, México, Editorial Porrúa, 1989, 208 p.

Villa Aguilera, Manuel, *La institución presidencial, el poder de las instituciones y los espacios de la democracia*, México, UNAM/Editorial Porrúa, 1987.

Villoro, Luis, "La reforma política y las perspectivas de democracia", en González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coordinadores), *México hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1982, p. 348-362.

Ward, Peter M., "Government without Democracy in Mexico City: Defending the High Ground", en Cornelius, Wayne, *et al, Mexico's Alternative Political Futures*, San Diego, Cal., Center for US-Mexican Studies-University of California, Monograph Series 30, 1989, p. 307-324.

Woldenberg, José, "Transición a la democracia", en *La Jornada*, 23 de julio de 1988.

-----, "El Partido Socialista Unificado de México", en *Estudios Políticos* N° 1, octubre-diciembre de 1982.

-----, y Mario Huacuja, *Estado y lucha política en el México actual*, México, Ediciones El Caballito, 1983.

Xelhuantzi López, María, "De legitimidad y de alianzas: de la Corriente Democrática al Frente Democrático Nacional (julio de 1987 a julio de 1988)", en *Estudios Políticos* N° 3, nueva época, vol. 7, julio-septiembre de 1988.

Yañez Maldonado, Matilde, "La alianza PAN-Gobierno en la aprobación de las reformas constitucionales en materia electoral (1988-1989)", en *Estudios Políticos* N° 12, tercera época, octubre-diciembre de 1992, p. 23-39.

Zamitz, Héctor, "Guanajuato 1991: la transición democrática y la lucha política entre el gradualismo y el pragmatismo partidista", en *Estudios Políticos* N° 8, tercera época, octubre-diciembre de 1991, p. 205-220.

Zicardi, Alicia, *Las obras públicas de la Ciudad de México (1976-1982). Política urbana e industria de la construcción*, México, IIS-UNAM, 1991.

-----, "Problemas urbanos: proyectos y alternativas ante la crisis", en González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (coordinadores), *México ante la crisis, tomo 2*, México, Siglo XXI Editores, 1987.