

00462 7



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO, COORDINACION DE CIENCIA POLITICA.

"LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL: DEL DEBATE PARLAMENTARIO A LA NORMA".

291109

TESIS DE MAESTRIA EN CIENCIA POLITICA QUE COMO REQUISITO PARA OBTENER EL TITULO DE: MAESTRO PRESENTA: LIC. ROBERTO MELLADO HERNANDEZ

ASESORA: DRA. ALICIA ZICCARDI



MEXICO, D.F.

2001



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.

## **Índice de contenido**

Prólogo.....	1
--------------	---

### **Capítulo I. Los componentes democráticos.**

1.1 Democracia política y social.....	2
1.2 Participación ciudadana institucionalizada.....	5
1.3 La cultura política.....	10
1.4 La gobernabilidad democrática.....	12
1.5 La representación social y política.....	14
1.6 La transición democrática.....	16

### **Capítulo II. Breve historia política y jurídica de la participación ciudadana en el Distrito Federal (1920-1993)**

2.1 Antecedentes históricos: situación de la ciudad de México previo a 1928.....	19
2.2 El escenario político del D.F en 1928.....	21
2.3 Desintegración del ayuntamiento capitalino y nacimiento del Departamento del D.F.....	25
2.4 Creación del consejo consultivo de la ciudad de México.....	27
2.5 La Ley Orgánica de 1941 y la participación ciudadana.....	31
2.6 La Ley Orgánica de 1970.....	33
2.7 La creación de las juntas de vecinos.....	35
2.8 Creación de las asociaciones de residentes y de los comités de manzana.....	39
2.9 Bases de la gobernabilidad y reforma política de 1977.....	44
2.9.1 Las formas de participación ciudadana de los años ochenta.....	50
2.9.2 La participación ciudadana en la reforma política de los años ochenta.....	53
2.9.3 La creación de la Asamblea del D.F. y la reforma política.....	55
2.9.4 Gobernabilidad y participación ciudadana en la reforma política de los años noventa.....	59
2.9.5 Las mesas de concertación en la reforma política y el plebiscito ciudadano de 1993.....	61

### **Capítulo III. El papel de la participación ciudadana en la apertura democrática del D.F.**

3.1 Estatuto de Gobierno de 1994: ¿Constitución local real o simple norma oficialista?.....	76
3.2 La Ley de participación ciudadana de 1995.....	83
3.3 La Ley de participación ciudadana de 1998.....	94
3.3.1 Los comités vecinales: nuevas instancias de participación y representación ciudadana de la 2ª LPCDF.....	98
3.3.2 Los instrumentos de participación ciudadana de la 2ª LPCDF.....	110

3.3.3 Los mecanismos de democracia directa de la 2ª LPCDF.....	113
3.4 Breve análisis comparado sobre democracia directa.....	118

**Capítulo IV. Propuesta de una reforma para la representación capitalina.**

4.1 El D.F: una estructura administrativa altamente centralizada.....	129
4.2 Propuesta de participación ciudadana para una nueva representación: las comunas vecinales prioritarias.....	134
4.3 Instauración de la rendición de cuentas.....	143
5. Conclusiones generales.....	145
6. Bibliografía.....	150
7. Abreviaturas.....	159

***In memoriam***

Gustavo Mellado Hernández  
Silvia Dupont Rodríguez

## Prólogo

En México, existen numerosos y muy diversos trabajos sobre la actuación política y social del ciudadano del Distrito Federal (en adelante D.F.). La participación ciudadana y la gobernabilidad capitalina, han sido estudiadas por algunas de las más importantes ciencias liberales; sociología, derecho, administración pública y escasamente por la ciencia política. No existen sin embargo, desde el enfoque de la política, trabajos plenamente acabados; algunos de ellos hechos por juristas describen algunos acontecimientos normativos importantes pero la gran mayoría sólo exponen la norma legal. Otros, desde la perspectiva de la sociología urbana, han analizado actores y grupos sociales y urbanos incursionando en el terreno de la política al tratar el tema de la forma de gobierno.

Este trabajo esta inscrito en el marco de la ciencia política pero no se ocupa de procesos o de ingenierías electorales porque de ello, ya existen variados e interesantes escritos. El autor intentó hallar un tema novedoso y encontró una veta que tenía que explotarse desde la perspectiva del politólogo: la participación ciudadana institucionalizada analizada a partir de discursos políticos, porque debido a la nueva efervescencia de la sociedad civil capitalina hasta hace muy poco tiempo y de manera institucional, ésta empezó a discutirse en diversos ámbitos gubernamentales y por diversos actores en diferentes niveles de gobierno; desde presidentes de la República, pasando por los legisladores en las cámaras de diputados y senadores, hasta los funcionarios delegacionales. Aunque debe aclararse que no se hace un exámen riguroso de dichos discursos, únicamente es una exposición analizando la participación que propició el Estado mexicano abordando algunos problemas de índole jurídica, administrativa pero sobre todo política del D.F y así, el poder y la presencia ciudadana para la toma de decisiones en las instancias oficiales de participación vecinal fue uno de los primeros objetivos de esta investigación.

Sin embargo, aunque se exponen dichos discursos, el objetivo primordial del presente trabajo son los procesos participativos de los ciudadanos en el poder político de la capital y las instancias creadas para dar cabida a ésta, es decir, la participación ciudadana institucionalizada y su relación con la gobernabilidad con la idea de incidir en un debate de actualidad en un tema que aún se encuentra en pleno proceso de construcción.

Lo anterior hacía necesario plantear un problema, porque las preguntas eran y son numerosas, el autor partió de reflexiones políticas que intentaban responder las siguientes interrogantes; ¿históricamente en el D.F. que grado de participación ciudadana institucionalizada han tenido los capitalinos en la toma de decisiones públicas locales?, ¿sus ciudadanos han contado con las suficientes vías de participación para hacer gobernable la entidad?, ¿con la actual estructura legal es posible alcanzar una mayor participación ciudadana que perfeccione la reciente transición democrática en esta ciudad?.

La respuesta a esas interrogantes no podía ser fácil y se requería partir de

la siguiente hipótesis: "la gobernabilidad actual en el D.F. está poco construída y elaborada en beneficio de su ciudadanía, debido a que en las últimas siete décadas del siglo XX, la participación ciudadana institucionalizada no ha tenido canales democráticos incluyentes, sólo se han creado instancias ciudadanas consultivas y delegativas".

Por lo anterior, el trabajo requería partir de bases teóricas. El primer capítulo de estudio, expone algunas de las principales categorías de análisis propias de la ciencia política y que debe contener toda democracia. Algunos de los referentes teóricos más autorizados sobre cada categoría, son retomados dándose así los prolegómenos del escrito.

Para entender todo el proceso de democratización que los ciudadanos viven actualmente, era necesario conocer las vicisitudes que a lo largo del tiempo los capitalinos enfrentaron para ganar espacios para la representación de la ciudadanía. Era obligado analizar las instancias, mecanismos e instrumentos de la participación ciudadana institucionalizada desde antaño hasta los noventa. Debido a ello, en el segundo capítulo se hace una revisión histórica desde 1928 a 1993, son siete décadas estudiadas partiendo desde 1928 cuando el D.F. pierde sus municipios, aunque no se soslaya la historia que antecedió al período de desmunicipalización que no deja de ser política y jurídicamente interesante. Posteriormente, se analizan las leyes orgánicas de 1941, 1970 y los discursos pronunciados en ese período. Se expone la reforma política de 1977 en donde se establece el referéndum y la iniciativa popular y más adelante, se exponen las consultas populares de 1982 y 1986. La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) en 1988, es analizada en este capítulo como una instancia política creada con el fin de dar una primera forma de representación ciudadana a los capitalinos. Son analizadas también las mesas de concertación para la reforma política del D.F. promovidas por el gobierno federal en 1993.

Así, éste capítulo es un análisis histórico a través del cual se revisan las leyes orgánicas que institucionalizaron la participación ciudadana en el D.F. restringiendo el ejercicio de los derechos ciudadanos a los capitalinos hasta 1997. La aportación importante de este apartado, estriba en que se abordan los ejes del debate parlamentario y los instrumentos legales para crear diferentes formas de representación y participación vecinal que permitirán legitimar la existencia de un jefe de gobierno designado hasta ese momento, por el presidente de la República. Esta parte del trabajo, es la culminación del segundo capítulo y empieza a dar las bases para comprender el siguiente apartado.

El tercer capítulo, no es una simple continuación del capítulo anterior por dos razones; a) porque inicia con el período histórico de la reforma política de los noventa que tendría su mayor auge en 1996 cuando se demuestra que el proceso de transición seguía ganando terreno y b) porque analiza el nuevo marco legal que nos rige actualmente partiendo del año de 1998, que fue trascendente porque se construyeron nuevas instituciones con un gobierno de oposición. Así, se analiza

detenidamente la creación e implicaciones del reciente marco jurídico, específicamente las últimas dos leyes relacionadas con nuestro tema de estudio; el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las dos Leyes de Participación Ciudadana, analizando sin con esas reformas los ciudadanos participan en la democracia capitalina más allá de ejercer el voto. Por esa razón, el autor decidió posicionar este capítulo aparte, porque la legislación tuvo cambios importantes que permitieron reconsiderar el papel de la participación ciudadana en el proceso de democratización del gobierno capitalino.

En el capítulo 4, el autor elabora una propuesta para transformar la participación ciudadana en una forma de participación vecinal además de proponer el replanteamiento para ejercer la democracia directa. Es por esa razón que se proponen algunos cambios institucionales para mejorar las instancias de participación ciudadana vigentes. El interés es proponer algunos mecanismos, instrumentos e instancias que puedan adoptarse en el D.F. para lograr una gobernabilidad más eficaz con la participación ciudadana a partir de la corresponsabilidad entre sociedad civil y Estado.

Lo anterior se torna necesario porque los gobiernos delegacionales deben reconstruirse con nuevos parámetros; debe repensarse la representación vecinal no sólo como un problema de demarcaciones políticas o de diferencias económicas. De acuerdo con las extraordinarias exigencias de una megalópolis como el D.F., no se puede seguir apostando a una democracia limitada dejando toda la responsabilidad a los partidos políticos y haciendo de lado las capacidades y expectativas de los capitalinos.

El autor

"Los fundamentos de la democracia  
son las piernas de la democracia.  
Sólo después de haber medido las  
piernas y su paso, cobran importancia  
los ideales que habrán de estimular  
y dirigir nuestra andadura".

*Giovanni Sartori.*

**CAPITULO I.**  
**Los componentes democráticos.**

La siguiente nomenclatura de conceptos políticos con su respectiva explicación, son prolegómenos que sirven para conocer la situación política de un país. Las siguientes definiciones nos dan algunas directrices para conocer cuando una ciudad es democrática o no; que tipo de gobernabilidad existe; qué caracteriza a la cultura política de sus ciudadanos; si existe participación ciudadana. Podemos saber también las características de los gobiernos y si éstos son verdaderamente representativos de la sociedad.

### 1.1 Democracia política y social.

El vocablo *demokratia* fue acuñado en el siglo V. A.C. y desde entonces hace aproximadamente un siglo ha sido un concepto político. Es decir, democracia significaba *democracia política*. En la actualidad empero, hablamos también de democracia en un sentido no político o subpolítico, como cuando oímos hablar de democracia social, democracia industrial y democracia económica.<sup>1</sup>

En su definición mínima, la democracia es "un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*".<sup>2</sup> Con el objeto de que una decisión tomada por individuos (uno, pocos, muchos, todos) pueda ser aceptada como una decisión colectiva, es necesario que sea tomada con base en reglas (no importa si son escritas o consuetudinarias), las que establecen quiénes son los individuos autorizados a tomar las decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo y con qué procedimientos. La regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría esto es, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.<sup>3</sup>

Sin embargo, Giovanni Sartori señala que entre una democracia cara a cara y una democracia a gran escala media un abismo porque la humanidad tuvo que sufrir más de 2000 años para construir un puente entre ambos lados; del tránsito de las pequeñas comunidades democráticas en las que todos podían participar, a la democracia de los grandes números que no pueden participar, al menos en el mismo sentido. Según éste autor existen diferentes tipos de democracia: la representativa puede definirse para nuestros fines actuales, como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen. En sentido *contrario* podemos sencillamente definir la democracia directa como aquella que carece de representantes y de correas de transmisión representativas. La democracia entonces es un espécimen que presenta varias subespecies que exigen reconocimiento separado. Cualquier democracia directa es, de alguna forma, una democracia autogobernante. Pero

---

1. Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. México. Alianza Editorial. 1997. pág. 28.

2. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México. FCE. 1991. pág. 14.

3. *Ibidem*. pág. 15.

sabemos que el significado del autogobierno depende crucialmente del factor tamaño; y así sucede con el significado y la realidad de la democracia directa. Puede decirse que la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea".<sup>4</sup>

Hasta aquí hemos visto la democracia política (representativa y directa) no obstante, dentro del marco de las teorías democráticas, la democracia social está íntimamente ligada a la democracia política. Según Sartori, el concepto de *democracia social* -de la democracia en un sentido social, como un estado de la sociedad- puede rastrearse en Alexis de Tocqueville quien contraponía democracia a aristocracia y, hasta 1848, imaginó la democracia más como un estado de la sociedad que como una forma política.<sup>5</sup> La democracia social se aplica también según Sartori, implícitamente, a la red de *democracias primarias* -comunidades pequeñas y organizaciones voluntarias- que pueden florecer por todas partes en una sociedad, proporcionando así la infraestructura y la médula social a la superestructura política. Una sociedad multigrupal en la que la unidad "grupo" consiste en grupos estructurados democráticamente se califica también como democracia social. Por otra parte, una democracia social (que no debe confundirse con social democracia en su connotación de partido) tiene poco que ver con una "democracia socialista". Dice este autor italiano que el elemento caracterizador de una democracia social es que no sólo actúa a nivel social, sino, aún más, su espontaneidad, su naturaleza endógena. Desde este último ángulo se parecía mejor la naturaleza extrapolítica de una democracia social y la razón que la hace totalmente distinta de una democracia socialista, de una política impuesta por un Estado socialista sobre la sociedad. Lo más importante que destaca Sartori es que mientras la democracia social asciende de abajo arriba, una democracia socialista desciende de arriba abajo y concluye el italiano: "la democracia social es en primer lugar una forma de vida, en tanto que la democracia socialista es ante todo una forma de gobernar".<sup>6</sup>

En síntesis, actualmente la democracia es forma de gobierno y de vida y lleva implícita la participación responsable y voluntaria de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, es condición indispensable en los regímenes democráticos estructurados. Para Sartori, las democracias son esfuerzos en pos de un objetivo y no experimentos ciegos. La participación ciudadana es un

---

4. Sartori, G. *Teoría de la democracia...* Op. cit. págs. 150-151.

5. Al visitar Estados Unidos en 1831, a Tocqueville le sorprendieron las condiciones sociales -en concreto, igualdad de estatus, modos y costumbres- de la democracia americana. En parte la igualdad social que sorprendió tanto a Tocqueville (como a la mayoría de los visitantes europeos después de él) reflejaba la ausencia de un pasado feudal; pero también expresaba sin duda la forma en que el "espíritu" de la democracia penetraba en la sociedad como un todo. Después de Tocqueville fue Bryce quien mejor representó la idea de democracia como un *ethos* y una forma de vida, como un estado general y un estado de la sociedad. Para Bryce, la democracia americana aparecía caracterizada por una "igualdad de estima", o sea, por un *ethos* igualitario que se fundamenta, y se resuelve, en el igual valor "que los hombres se otorgan entre sí, cualesquiera que sean los elementos que concurren en esa valoración. Una democracia social es, entonces, una sociedad cuyo *ethos* exige de sus miembros que se consideren como iguales socialmente. *Ibid.* pág. 28.

6. *Ibidem.* págs. 28-29.

componente de la democracia porque la construcción y consolidación de ésta es una labor que incluye, no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también a la *sociedad civil*. Para que una entidad se pueda calificar como democrática, es necesario que cuente con la participación responsable y voluntaria de sus ciudadanos en la toma de decisiones políticas, sin que ésta se circunscriba y agote en las elecciones.

En suma, también para Gianfranco Pasquino, la democracia debe reorganizarse en torno a tres principios básicos: competencia político-electoral; responsabilidad en los y de los aparatos y; competitividad en la sociedad, esto ofrece según el autor, la oportunidad de llamar a los ciudadanos a ejercitar sus capacidades, a proteger sus intereses y a promover sus ideales por esa razón señala:

"me propongo sugerir al lector que la democracia no es un mero conjunto de técnicas, de mecanismos, de estructuras; que la democracia exige en su fundamento una ética; que la democracia prospera cuando el discurso público sobre sus fines se desarrolla sin hipocresías, sin manipulaciones y sin concesiones; que la democracia persigue fines que conciernen también al mejoramiento de los individuos según sus preferencias articuladas, discutidas, contrastadas, redefinidas. Concluyo sosteniendo que la democracia, lejos de ser un régimen político caracterizado por la impotencia, replegado sobre sí mismo, privado de encanto, es, al contrario, un régimen político capaz de renovarse, de adaptarse, exigente con sus ciudadanos y con sus gobernantes...Que la democracia no puede limitarse sólo a la elección de los representantes y de los gobernantes es ahora una posición ampliamente compartida."<sup>7</sup>

La democracia alude obligadamente a otros conceptos como gobierno, gobernabilidad, participación ciudadana y, existe un fuerte vínculo entre todas éstas categorías. La construcción y consolidación de la democracia, es una labor que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también y de manera sobresaliente a la participación de diferentes actores sociales, en particular desde su condición de ciudadanos.

---

7. Pasquino, Gianfranco. *La democracia exigente*. México. FCE. 1999. págs. 11 y 20.

## 1.2 Participación ciudadana institucionalizada.

Hace siglos, los pensadores clásicos griegos detonaron discusiones sustanciosas sobre la participación ciudadana. Aristóteles al referirse al ciudadano de la *polis*, argumentaba que el hombre era un animal político: *zoon politikón*. Posteriormente, Santo Tomás de Aquino reinterpreta esa máxima aristotélica llamando al ciudadano: *animal político y social*. Quedó claro entonces, que los seres humanos viven para desenvolverse en sociedad, en comunidad, porque según Aristóteles, el hombre no político era un ser defectuoso, un ente no participativo, un *idion*, (éste término es la etimología originaria de idiota); un ser carente cuya insuficiencia consistía precisamente en haber perdido o en no haber adquirido la dimensión y la plenitud de la simbiosis con la *polis*. Así, un hombre "no político" era simplemente un ciudadano sin participación política, un ser inferior, un menos que hombre.<sup>8</sup> Debemos recordar sin embargo, que en tiempos de la Grecia clásica no tenían la calidad de ciudadanos: niños, mujeres, esclavos y extranjeros, por esa razón, esas ciudades griegas no necesariamente eran democráticas porque la participación y específicamente el rango de ciudadano, no era accesible para todos. Más bien con el transcurso del tiempo, esa categoría de ciudadano retoma y abarca tres tradiciones: la liberal, la republicana y la democrática que, aunque en sus orígenes invocaban principios y valores diferentes, han sido el sustento de lo que hoy se denomina la democracia liberal.

Actualmente, aceptada la diferenciación entre lo privado y lo público, el hombre tiene una existencia privada que lo hace rico, propietario, miembro de la clase media; mientras que en el espacio público aparece alejado de dichas determinaciones y reconocido formalmente como individuo sin distinciones étnicas, raciales, sociales, ideológicas, económicas, etc. Aunque el terreno de las necesidades más inmediatas del hombre y de la lucha por satisfacerlas, se conoce como el espacio privado, la ciudadanía va más allá. El ciudadano es precisamente el protagonista de la esfera pública, claramente diferenciada de la privada. Ya no es un súbdito del Estado que solamente está llamado a obedecer los dictados del poder o a someterse bajo el imperativo de la fuerza, sino que "participa directa o indirectamente en el diseño de dichos dictados y desde luego, en la fundamentación misma del poder del Estado, al ser el titular de la soberanía".<sup>9</sup>

Entonces, podemos decir que la definición mínima de ciudadanía se refiere a un grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la *cosa pública* y de la legitimación del poder, ya que la fuente primaria y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de los

---

8. Es claro que donde los griegos decían *polítes*, los romanos decían *civis*, así como es claro que *polis* se traduce al latín por *civitas*. Pero los romanos absorbieron la cultura griega cuando su ciudad había sobrepasado ampliamente la dimensión que admitía "el vivir político" según la escala griega. Por lo tanto la *civitas*, con respecto a la *polis*, era una ciudad de politicidad diluida. Cfr. a Sartori, Giovanni. *La política: lógica y métodos en las ciencias sociales*. México, FCE. 1995. págs. 203-204.

9. Cfr. Peschard, Jacqueline. *La cultura política democrática*. México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 2. 1994. pág. 25.

ciudadanos. De esa forma, la ciudadanía es una calidad jurídico-política que corresponde a ciertos individuos de un país que el Estado les reconoce bajo determinadas condiciones y, del reconocimiento de ella, se deriva a favor de los ciudadanos un conjunto de derechos públicos que son denominados "derechos políticos".

Se debe resaltar que la categoría de ciudadano, tiene una connotación mayor que la mera formulación normativa, más bien alcanza en sentido estricto, una dimensión política. La ciudadanía es una noción que en su sentido más profundo, condensa los rasgos y los factores que dan forma a una cultura política democrática; es en sí, un componente de ésta. En síntesis:

"La noción de ciudadano se expresa nitidamente en el término elector (o votante), que es una categoría jurídico-política básica que iguala a los individuos entre sí, puesto que desde que se instauró el sufragio universal y secreto en el curso del siglo XIX y principios del XX cada elector, independientemente de su situación social particular, tiene el mismo peso al ejercer su derecho al sufragio".<sup>10</sup>

Hasta aquí hemos definido a la ciudadanía en su dimensión política y social. La categoría de participación ciudadana, es algo más complejo y lleno de matices. Una definición mínima señala que participar es "un tomar parte activo, que verdaderamente sea mío y buscado libremente por mí"<sup>11</sup> aunque existen diferentes tipos de participación.<sup>12</sup> Por ejemplo, la *participación social* entraña el hecho de que determinados seres conscientes tomen parte en la interacción social, es decir, por medio de la comunicación o de la actividad común, un grupo humano se identifica con una situación social. Pero también la participación social supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos.<sup>13</sup>

En el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal, se instala la *participación comunitaria*, porque los "representantes son el vínculo de relación entre ciudadanos y gobierno en la toma de decisiones que afecten directamente a la comunidad, por ser la relación de una persona con otras, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como la expresión inmediata de la voluntad de la última."<sup>14</sup> Este tipo de participación, se refiere a aquellas experiencias de intervención de los individuos en actividades

---

10. *Ibidem*. pág. 26.

11. Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. México. Tribunal Federal Electoral. 1993. págs. 74-75.

12. Existen diversos trabajos que profundizan sobre este concepto, véanse entre otros a: Alvarez, Lucía (coordinadora). *Participación y democracia en la ciudad de México*. México. La Jornada Ediciones y CIIH-UNAM. 1997; Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela. CLAD. 1991; García Ruiz, María de Lourdes. *La participación ciudadana en las decisiones político-administrativas del Estado mexicano*. México. UNAM. Facultad de Derecho. Tesis de licenciatura en Derecho. 1985; Ríos Palacios, Dinorah. *La participación ciudadana como estrategia de desarrollo municipal*. México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en sociología. 1982; Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero R. *Melodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México. IISUNAM. 1997.

13. Pratt F. Henry. (Editor). *Diccionario de sociología*. México. FCE. 1975. 6a. edición. pág. 211.

14. Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México. UNAM. 1986. pág. 218.

públicas para hacer valer sus intereses sociales.<sup>15</sup>

La participación ciudadana es una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no sólo se concreta a ello, sino que también contribuye a influir en las decisiones que éstos toman en nombre de la sociedad, al mismo tiempo que ayuda para aportar ideas que contribuyan para llevar a cabo de una manera satisfactoria sus demandas.<sup>16</sup> La noción de participación ciudadana, se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal.

En la terminología corriente de la ciencia política, la *participación política* se utiliza generalmente para designar toda una serie de actividades: el acto de votación, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a una cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio, o el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña electoral.<sup>17</sup> La participación cotidiana del ciudadano en decisiones y ejecución de las mismas que atañen a su vida cotidiana, es la democracia participativa. Por esa razón, la participación es un componente central de la democracia, puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a esta forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos.<sup>18</sup>

En suma, la participación ciudadana "no reemplaza la participación política sino que tiene objetivos y acciones diferentes que otorgan un sentido pleno al concepto de ciudadanía, es decir que más allá del derecho al voto, los habitantes serán ciudadanos en tanto tengan acceso a bienes y servicios básicos, algunos reconocidos como derechos constitucionales".<sup>19</sup> En la participación, el ciudadano quiere al igual que el elector, ser antes que nada un sujeto activo de la política, un miembro de la sociedad con capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes; pero también quiere organizarse en defensa de sus derechos para ser atendido por el gobierno, y para influir en el rumbo de la vida política en el sentido más amplio. De ahí que una premisa básica de los valores y actitudes democráticas sea la participación voluntaria de los miembros de una población. La participación incrementa el potencial democrático de una nación, justamente porque aumenta el compromiso ciudadano con valores democráticos tales como la idea de una sociedad atenta y vigilante de los actos del gobierno e interesada

---

15. Cunill, N. *Op. cit.* pág. 44.

16. Cerroni, Umberto. *Política. Método, teoría, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México. Siglo XXI. 1a. edición. 1992. pág. 79.

17. Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI Editores. 2 tomos. 6a edición. 1998. pág. 1180.

18. Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México. IISUNAM y Porrúa. 1998. pág. 28.

19. *Ibidem*. pág. 29.

en hacerse oír por éste".<sup>20</sup>

Actualmente, "la idea del ciudadano total ése que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia es una utopía",<sup>21</sup> porque existe apatía política; caracterizada por la falta de participación ciudadana en los asuntos públicos. Su origen puede tener diversas explicaciones por ejemplo: que los ciudadanos se encuentren conformes o satisfechos con las actuaciones de sus gobernantes; o bien que exista cierta manipulación ejercida por quienes detentan el poder, esto es: las autoridades buscan convencer a los gobernados de que si la situación actual no es la más satisfactoria, convencen a éstos que resulta ser la mejor posible. También el abstencionismo puede ser resultado de la desaprobación del orden, combinado con un sentimiento de impotencia que se origina por la falta de espacios de participación para que la población exprese sus demandas. La apatía sin embargo, no es exclusiva de los países con una democracia en vías de desarrollo, "la apatía puede encontrarse también en las democracias más desarrolladas, allí donde la vida política está dominada por grandes aparatos de partido o por imponentes concentraciones económicas, burocráticas, solidarias que hacen difícil y a veces imposible hacer la voluntad política individual".<sup>22</sup>

En síntesis, intentando estructurar una definición general entendemos que la participación ciudadana, es la capacidad que tiene la sociedad de involucrarse en la cosa pública para aumentar su grado de influencia en los centros de decisión y ejecución, respecto a las materias que son de su interés. La participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí, donde los individuos acceden en diferentes condiciones, a bienes y servicios formando así, la dimensión social y política de ciudadanos.<sup>23</sup>

Debemos aclarar que todos los tipos de participación de la ciudadanía antes descritos, no son excluyentes sino que pueden estar combinadas entre sí. Es por esto que se dan diferentes acepciones:

- *Participación autónoma*: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental y que, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.
- *Participación clientelística*: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.

---

20. Peschard M, J. Op. cit.pág. 27.

21. Cfr. Menino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. México. IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 4. 1995.

22. Castelazo, José. *Ciudad de México: Reforma Posible. Escenarios en el porvenir*. México. INAP. 1992. pág. 23.

23. Ziccardi. Op. cit.pág. 29.

- *Participación incluyente o equitativa*: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.
- *Participación institucionalizada*: es aquella en que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.<sup>24</sup>

En ese sentido, el papel del gobierno es favorecer la participación ciudadana institucionalizada, abriendo cauces para su organización contribuyendo así en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones para elevar el bienestar de los individuos. Se puede afirmar que este tipo de participación, es un componente indispensable y una condición *sinę qua non* dentro de una cultura política democrática.

---

24. Ziccardi, A. y Sallalamacchia, H. R. *Metodología de....Op. cit.* pág. 46.

### 1.3 La cultura política.

Diversos politólogos han señalado que la importancia de la cultura política de un país, y su relación con la estabilidad política y el desempeño gubernamental, se torna más evidente si se toma en cuenta que la supervivencia y la eficacia de un gobierno dependen en gran medida de la legitimidad que tenga en la ciudadanía, es decir, de la coincidencia que haya entre lo que concibe y espera la población de las autoridades y las estructuras públicas y el desempeño de éstas.

Como señala Jacqueline Peschard, tras la idea de cultura política existe el supuesto implícito de que las sociedades, necesitan de un consenso sobre valores y normas que respalde a sus instituciones políticas y que legitime sus procesos. En ese sentido, una cultura política democrática es pilar fundamental de un sistema democrático estable; para que un sistema funcione de manera permanente, es necesario que se construya un patrón cultural identificado con los principios democráticos.

Una definición de cultura política es la siguiente:

"la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales -los propiamente políticos- entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella... toda cultura política es una composición de valores y percepciones que, como tal, no abarca orientaciones de un solo tipo, sino que generalmente combina percepciones y convicciones democráticas y/o modernas con patrones de comportamiento más o menos autoritarios y/o tradicionales. No obstante, al hablar de cultura política democrática debemos entender que existe un esquema dominante que determina lo que podríamos llamar las premisas de la construcción cultural de una democracia".<sup>25</sup>

Otra definición sobre la categoría aludida, es expuesta por Almond y Verba. Estos autores identifican la *cultura cívica*, la cual, combina aspectos modernos con visiones tradicionales y concibe al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno, sin que esto lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la élite política, es decir, a obstaculizar el desempeño gubernamental. En ese sentido, el ciudadano se siente capaz de influir en el gobierno, pero frecuentemente decide no hacerlo, dando a éste un margen importante de flexibilidad en su gestión. La existencia de una *cultura cívica* en una población es identificable a través de métodos empíricos (encuestas, sondeos, entrevistas) y puede evaluarse a través de indicadores sobre los valores, creencias y concepciones que comparte la mayoría de la población. Pero éstos autores distinguen también tres tipos puros de cultura política:

1. Cultura política *parroquial*; en la que los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como

---

25. Peschard, J. *Op. cit.* págs. 10, 17 y 19.

capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política. Esta cultura política se identifica con sociedades tradicionales donde todavía no se ha dado una cabal integración nacional;

2. Cultura política *súbdito o subordinada*; en la que los ciudadanos están conscientes del sistema político nacional, pero se consideran a sí mismos subordinados del gobierno más que participantes del proceso político y, por tanto, solamente se involucran en los productos del sistema (las medidas y políticas del gobierno) y no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas; y
3. Cultura política *participativa*; en la que los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como opera. En ella, consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas.<sup>26</sup>

Con base en estos autores, una democracia estable se logra en sociedades donde existe esencialmente una cultura política *participativa*, pero es necesario que esté complementada y equilibrada por la supervivencia de los otros dos tipos de cultura. Se puede decir entonces que para llegar a un gobierno eficaz, es condición ineludible una cultura política eficiente, porque ésta concibe al gobierno democrático como aquél en el que pesan las demandas de la población, y el que debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, vale decir, su funcionamiento efectivo o gobernabilidad.

---

26. Almond, Gabriel y Verba, Sidney. *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. 1970; Peschard. *Op. cit.* págs. 21-23.

#### 1.4 La gobernabilidad democrática.

¿Por qué algunos gobiernos democráticos tienen éxito mientras otros fracasan?. Los hombres y mujeres de todas partes buscan soluciones a los problemas que comparten: aire más puro, empleos más estables, ciudades más seguras. Son pocos los que creen que se puede vivir sin gobierno, y mucho menos todavía los que confían en que sabemos lo que hace que un gobierno funcione bien. ¿Cómo influyen las instituciones formales en la práctica política y gubernamental?. ¿O la calidad de una democracia depende de la calidad de sus ciudadanos, siendo entonces cierto que todo pueblo tiene el gobierno que se merece?<sup>27</sup> Un buen gobierno, promueve y acepta a la participación de la ciudadanía en el proceso de formalizar demandas, aunque el concepto de gobierno en algunas veces se usa en sentido formal o subjetivo y otras en sentido material u objetivo. En el primer caso se hace referencia a un ente, a un sujeto, a un sustantivo (el gobierno ejerce el gobierno). En el segundo, a una actividad, a un predicado, a una acción. Esto permite distinguir entre una persona o conjunto de personas y la actividad que ellos desarrollan. En el primer caso se está frente a los órganos del gobierno; en el segundo, frente a las funciones del gobierno.<sup>28</sup> La organización del gobierno necesita del orden legal por lo que, el conjunto de normas del derecho crean diversos órganos los cuales fortalecen la relación entre gobierno y ciudadanos.

La definición de la categoría política gobierno es polivalente. Una definición señala que éste es un conjunto de estructuras institucionales que desempeñan la gestión pública administrativa, es el gobierno quien tiene como instrumento ejecutor a la administración pública para lograr sus objetivos. Además tiene como función, la dirección general de actividades públicas y privadas para lo cual, cuenta con órganos que realizan las diversas actividades encaminadas a satisfacer necesidades individuales y colectivas.

El problema surge cuando se trata de definir a la gobernabilidad porque teóricamente, no existen conceptualizaciones precisas sobre esta categoría o noción. Como señala Norberto Bobbio, en la actualidad se usa con más frecuencia el término opuesto; ingobernabilidad, que esta marcado por implicaciones pesimistas (por ejemplo crisis de gobernabilidad) y a menudo conservadoras. Así, éste término se presta a diversas interpretaciones en especial, las posiciones más genuinas son las de aquellos que atribuyen la crisis de gobernabilidad a la incapacidad de los gobernantes y las de los que atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos. En esta segunda posición, se define a la ingobernabilidad como una sobrecarga de demandas. La gobernabilidad y la ingobernabilidad no son fenómenos acabados, sino procesos en curso, relaciones complejas entre los componentes de un

---

27. Putnam, Robert D. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas, Edit. Galac. 1994. pág. 1.

28. Cfr. Justo López, Mario. *Introducción a los estudios políticos*. Buenos Aires. Depalma. Volumen II, 2a edición. 1987. pág. 275.

sistema político.<sup>29</sup> En ese tenor, una gobernabilidad democrática, se refiere a las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política.<sup>30</sup>

Sin embargo, como señala Lorenzo Meyer;

"ninguna democracia asegura la gobernabilidad pero cuando esta muy gastado el régimen y cuando el sistema internacional ya no acepta ningún otro tipo de sistemas más que el democrático, el autoritarismo tradicional sí asegura la ingobernabilidad. Democracia no es igual a gobernabilidad".<sup>31</sup>

En suma, para construir una definición mínima sobre la gobernabilidad, la acepción que facilita la conceptualización sobre ésta categoría, es la noción de "governance" la cual en la *praxis*, alude a la capacidad de gobernar y es evaluada a través de indicadores tales como: eficiencia, eficacia, honestidad, transparencia y responsabilidad, con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia, la calidad de vida de las ciudades. La *gobernabilidad*, se refiere a esa misma capacidad de gobernar pero, en un sentido más amplio, incluyendo todos los elementos antes considerados, pero incorporando también todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación social y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales.<sup>32</sup>

---

29. Bobbio N; Niccola M y Pasquino G. *Op. cit.* págs. 703-704.

30. Lechner, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México. IFE. 1995 citado por Ziccardi. *Op. cit.* pág. 21. *Cfr.* también de Ziccardi, Alicia. "Governance and governability ¿one or two concepts?", en R. Wilson, R. Cramer, *International workshop on good local government*. The University of Texas at Austin. EUA. 1995.

31. *Cfr.* *Suplemento Enfoque del periódico Reforma*. 2/01/2000.

32. Lechner, N. *Cultura política*. *Op. cit.* pág. 21.

## 1.5 La representación social y política.

Al hablar de representación, de inmediato pensamos en procesos electorales, porque es un fenómeno que esencialmente consiste en un proceso de elección de gobernantes y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas.

La definición del concepto representar es: "sustituir, actuar en lugar de, en nombre de alguien; cuidar los intereses de alguien; reproducir, reflejar las características de alguien o algo; evocar simbólicamente a alguien o algo; personificar. En la práctica pueden ser divididos en: a) significados que se refieren a una dimensión de *acción*: representar es actuar según determinados cánones de comportamiento en referencia a cuestiones que conciernen a otra persona; b) significados que remiten en cambio a una dimensión de *reproducción* de propiedades y peculiaridades existenciales: representar es poseer ciertas características que reflejan o evocan las de los sujetos u objetos representados".<sup>33</sup> Así, "las dos características que definen la noción de representación son por lo tanto: 1) una *sustitución* en la que alguien habla y actúa en lugar de otro; 2) sometida a la condición de que el representante actúa *en beneficio* de los que son representados".<sup>34</sup>

No obstante, la complejidad de la representación ha provocado que algunos critiquen el uso de este concepto y proponen deshacerlo:

"En lugar de representación debería hablarse por lo tanto de selección del liderazgo, delegación de la soberanía popular, legitimación, control político, participación indirecta, transmisión de las demandas políticas; se usarían así conceptos más simples y susceptibles de una interpretación más unívoca".<sup>35</sup>

Esta definición, corresponde indudablemente al significado legal y político de representación. Según sus finalidades, la representación se puede definir como un dispositivo político para la realización de una relación y control entre gobernantes y gobernados.<sup>36</sup> En ese tenor, la representación política consiste inevitablemente en una relación muchos-uno en la que los "muchos" generalmente equivalen a decenas de miles (y hasta cientos de miles), y en este caso la noción misma del *dominus* queda aplastada por la fuerza y la magnitud de los números. La interrogante es: ¿en esas condiciones puede haber verdadera representación?. La mayoría de los politólogos y "juristas han contestado que no porque si bien en el terreno de la política, el representante no tiene principales específicos y claramente identificables, la *representación via las elecciones* produce:

---

33. Bobbio N; Niccola M y Pasquino G. Op. cit. pág. 1382.

34. Sartori, G. "¿Hay una crisis de representación?", en revista ESTE PAIS. México. Núm. 65. agosto de 1996. pág. 2.

35. Bobbio N; Niccola M y Pasquino G. Op. cit. pág. 1390.

36. *Ibid.* pág. 1385.

1) *responsiveness*, capacidad de respuesta (los diputados responden y dan preferencia a las demandas de sus electores); 2) *accountability* rendición de cuentas (los diputados tienen que responder de sus acciones), y 3) *removability*, destituibilidad (aunque sólo en momentos determinados, por ejemplo, vía el castigo electoral).<sup>37</sup>

Entonces, como señala Sartori, cuanto más numerosa es la gente a la que se trata de representar a través del proceso legislativo, y cuanto más numerosos los asuntos en los que se trata de representarlos, la palabra representación tiene un significado menos referible a la voluntad del pueblo real. Por esa razón, ¿debería haber una drástica reducción en el número de los representados? o, ¿debemos retornar de nuevo al pequeño Estado?. En las democracias actuales, los *buenos representantes* no pueden resolver por sí solos los problemas del gobierno representativo. En la actualidad, discutimos los sistemas electorales sólo en términos de *representación exacta*: si los votos se traducen justa y equitativamente en escaños. Empero, con el método de elección de representantes, sólo se eligen candidatos, no decisiones, porque las elecciones "no determinan la política: las elecciones no resuelven problemas; deciden quién habrá de resolverlos."<sup>38</sup>

Además, a medida que ha pasado el tiempo, el gobierno de la mayoría se ha convertido en un "gobierno de la cantidad" regido por la máxima: obtener el máximo número de votos como se pueda y a cómo de lugar. No podemos abandonar la idea de valor; no podemos entronizar a la mayoría sólo porque es superior en cantidad. Debemos encontrar alguna manera de vincular valor y cantidad. Que las elecciones "seleccionen" es ciertamente una demanda normativa.<sup>39</sup> Pero la representación es también, en última instancia, una construcción con base normativa. La representación es una creencia normativamente sustentada que debe balancear, en un equilibrio delicado, la capacidad de respuesta con la responsabilidad, la rendición de cuentas con el comportamiento responsable, y un gobierno *del* pueblo con un gobierno *sobre* el pueblo para lograr una transición democrática.

---

37. Sartori, G. "¿Hay una crisis de...?. Op. cit. págs. 2 y 4.

38. Sartori, G. *Teoría de la democracia 1*. Op. cit. pág. 147.

39. Sartori, G. "¿Hay una crisis de...?. Op. cit. págs. 6 y 8.

## 1.6 La transición democrática.

En las reflexiones sobre la transición política se acepta que ésta es:

“...el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro... 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 régimen autoritario 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 hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda; los actores luchan no sólo por satisfacer sus intereses inmediatos y/o los de aquellos que dicen representar, sino también por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará probablemente quiénes serán en el futuro los perdedores y los ganadores... Por otra parte, durante la transición, en la medida en que existen reglas y procedimientos efectivos, éstos suelen estar en manos de los gobernantes autoritarios...”<sup>40</sup>

Se puede decir que la transición es un trayecto que arranca de un gobierno autoritario, atravesando varias fases híbridas, distintas unas de las otras. La transición es un esfuerzo político de instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían o que las habían abandonado. La noción de “transición”, se convirtió en un concepto decisivo para entender un proceso de cambio político que estaban viviendo las sociedades de Europa meridional y de Latinoamérica. En los ochenta, el fenómeno se generalizó a otras latitudes para conformarse en un verdadero cambio de dimensiones mundiales e incluso, históricas. Más tarde Samuel Huntington llamaría a ese movimiento la “tercera ola democratizadora”.<sup>41</sup>

No existe un modelo único que señale las características que debe contener una transición democrática. Lo cierto es que “ha habido transiciones más y menos exitosas. En las exitosas la estrategia utilizada, la conducta de los actores políticos y las condiciones de cada país pueden servirnos de guía en el análisis o discusión de cualquier cambio de régimen”.<sup>42</sup> Los politólogos expertos aseguran que las transiciones que tienen éxito, requieren de una buena dosis de pragmatismo y gradualismo en las demandas y acciones de los actores políticos involucrados. El gradualismo es:

“el escenario que se inicia con paulatinas liberalizaciones a lo largo de los años en donde erráticamente se busca la mejor vía para democratizar al régimen, y las dudas en arribar a la democratización son producto de la percepción de los actores políticos aperturistas que tienen temor a las consecuencias de una reforma profunda en el régimen, o bien, porque consideran que no existen los alicientes para transformarlo”.<sup>43</sup>

40. O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, “Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas”, en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires. Paidós. 1988, págs. 19 y ss.

41. Woldenberg, José. *La transición a la democracia*. en *Revista Nexos*. Septiembre de 1999. págs. 65-66.

42. Cárdenas, Jaime. *Transición política y reforma constitucional en México*. México. IJUNAM. 1996. págs.23-25.

43. *Ibid.*, págs. 112-113.

Los transitólogos señalan que la liberalización y la democratización son las fases de la transición. Generalmente se les presenta como etapas interconectadas y sucesivas. La liberalización es la extensión de las libertades civiles dentro del régimen autoritario, es la fase de la apertura y la tolerancia; en ella, el régimen no democrático concede ciertos derechos tanto individuales como colectivos. Se considera que esta fase es insuficiente para lograr la democracia. Una liberalización por eso debe ir acompañada siempre, como paso simultáneo o posterior, de una democratización, es decir, del proceso de devolución de soberanía al pueblo, fase que se dirige hacia el cambio de régimen. El reconocimiento de derechos como el de asociación, libertad de prensa, derecho a la información, reconocimientos a los partidos políticos, extensión de los derechos de la oposición, son parte del proceso de liberalización. En cambio, el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición, ahí donde hubieren ocurrido el establecimiento de una legislación electoral imparcial y la búsqueda de mecanismos constitucionales entre los actores políticos que se alejen de los juegos de suma cero esto es, que un partido gane todo, son parte de la etapa de democratización.<sup>44</sup>

---

44. *Ibidem*. pág. 31.

"Nada más propio de tu deber, que es el de un buen ciudadano, pues, como piensa tu amado Platón, los Estados serían felices si reinasen los filósofos o filosofasen los reyes. ¿Cuán lejos no estará la felicidad si los filósofos no se dignan siquiera comunicar sus consejos con los reyes?".

*Tomás Moro.*

<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO II.</b> <b>Breve historia política y jurídica de la participación ciudadana en el Distrito Federal (1920-1993).</b></p>
--

## 2.1 Antecedentes históricos: situación de la ciudad de México previo a 1928.

Históricamente, desde el siglo XIX dos temas fundamentales han estado presentes en diversos debates sobre el D.F. Tanto en el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857 como en el Congreso Constituyente de 1916-1917, las diferencias principales entre los constituyentes se expresaban en torno a por un lado, la naturaleza distintiva de la entidad federal que albergara a los poderes federales y por el otro, a los derechos políticos de los habitantes del D.F.<sup>45</sup> Respecto al primer tema, en la Constitución de 1917, en el artículo 44 se estableció que “el D.F. se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General”.<sup>46</sup> Esta redacción se mantuvo en el texto constitucional sin alteraciones hasta hace muy poco tiempo, cuando en 1993 se introdujeron tres precisiones que hicieron desaparecer las diferencias que históricamente existían entre la ciudad de México y el D.F. El nuevo texto del artículo 44, vigente hasta nuestros días, empieza afirmando que “La ciudad de México es el D.F., sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”, el resto del artículo conservó su redacción y sentido originales.<sup>47</sup>

Mediante la fracción VI del artículo 73, los constituyentes de 1917 facultaron al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al D.F. y a los territorios existentes en la República mexicana, de acuerdo con las siguientes bases, mismas que permiten apreciar las limitaciones de los derechos políticos de los habitantes de la capital:

“1. Se reconocía el régimen municipal del D.F. y los territorios, y se disponía que cada municipalidad debería contar con la extensión territorial y con los habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y para contribuir a los gastos comunes; 2. Se establecía que cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, y entre éstos se incluía a la ciudad de México; 3. El gobierno del D.F. y de los territorios estaría a cargo de un gobernador, que dependería directamente del presidente de la República, quien lo nombraría y removería libremente; 4. Los magistrados y jueces de primera instancia serían nombrados por el propio Congreso de la Unión, y quedaba previsto que podrían ser removidos de su encargo sólo por mala conducta, y previo juicio de responsabilidades; 5. El Ministerio Público estaría a cargo de un procurador general que residiría en la ciudad de México, y que sería nombrado y removido libremente por el presidente de la República”.<sup>48</sup>

45. Cfr. Fernández, Paulina. “Libro 2. Escenarios de la democratización. Cuarta Parte: La disputa regional por la democracia. 2. El Distrito Federal: reto a las estructuras de control”, en prensa 1998. pág. 2.

46. Díaz Alfaro, Salomón. “El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional”, en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*, en su septuagésimo quinto aniversario. México. IJUNAM. 1992. pág. 211. Debemos decir que desde 1917, el D.F. a venido conformando su carácter de asiento de los Poderes de la Unión íntimamente ligado a la propia historia del país. La experiencia histórica llevó al Constituyente de 1917, a definirnos como una República democrática, representativa y popular para constituimos definitivamente, sobre las bases de un Estado Federal con existencia lógica de un territorio que fuera sede de los Poderes Federales. Esa Constitución estableció que el D.F. y los territorios se dividirían en municipios contando con un gobierno a cargo de gobernantes que dependerían directamente del presidente de la República.

47. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*. México. IJUNAM. 1994. pág. 204.

48. Díaz Alfaro, S. *Op. cit.* pág. 211.

## 2.2 El escenario político del D.F. en 1928.

El 18 de abril de 1928, inició la centralización del gobierno del D.F. cuando el General Alvaro Obregón logró que se modificara la Constitución y se postuló nuevamente como candidato a la presidencia de la República.<sup>51</sup> El General mandó al Congreso de la Unión, desde su condición de ciudadano, dos iniciativas de ley: una referida a la supresión de los ayuntamientos de la ciudad de México y la otra, relacionada con la reestructuración de la administración de justicia.

En mayo de 1928, el Congreso aprobó la iniciativa de ley enviada por Obregón, a través de la cual se suprimían los municipios y el gobierno del D.F. quedaba en manos del presidente de la República. De esta manera, se terminaba una forma de gobierno en la que habían convivido conflictivamente las figuras del gobernador, los presidentes municipales y los miembros de los 17 ayuntamientos que en ese momento, formaban parte de la capital. Las voces que se levantaron en contra fueron diversas, por ejemplo; en el debate parlamentario de ese mes de mayo, el diputado Vicente Lombardo Toledano, perteneciente al Partido Laborista, en abierta oposición manifestó:

"...yo no creo que sea necesario suprimir el sistema democrático para elegir el ayuntamiento de la región del valle, reorganizando esta región. Una cosa es el problema de la reorganización administrativa y otra cosa es aniquilar el principio constitucional y revolucionario del municipio en el Valle de México".<sup>52</sup>

A pesar de la negativa de la oposición, el Congreso aprobó la iniciativa de reforma de desmunicipalización del D.F. En este escenario de reformas, Obregón inició su campaña para ocupar la presidencia del país (1928-1934), provocando con ello otro levantamiento militar encabezado por los generales Arnulfo R. Gómez y Francisco Serrano. Esos sucesos de mediados de 1928, serían la piedra de toque para que el D.F. enfrentara una de las más graves crisis políticas que tendría que solucionar ese gobierno.<sup>53</sup>

La propuesta obregonista para cambiar la forma de gobierno de la capital se justificaba en que:

"Los hechos han demostrado que la organización municipal en el D.F. no ha alcanzado nunca los fines que esa forma gubernativa debe llenar, debido a los conflictos de carácter

---

51. Cfr. entre otros a Ziccardi, A. "1928: un año difícil para el país y para su capital" en *Perfil de La Jornada*, 18 de junio de 1993; Alvarez, Rogelio (Director) *Enciclopedia de México*. México. 1977. Debemos aclarar que el 22 de enero de 1927, el Congreso de la Unión reformó el artículo 83 de la Constitución para permitir una sola reelección del presidente de la República, aunque no inmediata.

52. Martínez Veloz, Juan y Pimentel Macías, Carlos I. *Gobierno, administración pública, y la ciudad de México*. México. LEX. Difusión y Análisis. 3a. época, febrero de 1997. Núm. 20. pág. 22.

53. Cfr. entre otros trabajos a: Sigales Chicas, Alma A; y Cárdenas Montoya, Javier. *Estatuto de Gobierno del D.F.: bases para un gobierno propio y participación ciudadana en la gestión gubernamental delegacional, 1994-1995*. México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. 1996; Puga Cisneros, Arnulfo. *Gobierno, democracia y participación ciudadana en el D.F.: del terremoto a la consulta popular (1985-1987)*. México. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1991.

político y administrativo que constantemente han surgido por la coexistencia de autoridad cuyas facultades se excluyen a veces y a veces se confunden. En consecuencia, para estar de acuerdo con la lógica y la realidad, lo debido sería organizar la administración del D.F. de manera que haya unidad de mando y eficiencia en todos los ordenes del servicio público... el poder municipal en el D.F. 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 por encima de la creación, el municipio en el D.F. nació incompleto, inconsistente y, por lo mismo, autónomo únicamente en teoría".<sup>54</sup>

Obregón pedía modificar la Constitución de 1917 "en el sentido de que no figuraran como instituciones constitucionales los ayuntamientos del D.F. y el gobierno del mismo Distrito" (fracción VI del art. 73). El fin era que el congreso tuviera libertad para pedir una nueva ley de organización del D.F., adoptando como base para la organización capitalina la indicada anteriormente, o bien un sistema que estuviera de acuerdo con las necesidades sociales y con los dictados de la opinión pública.

La iniciativa de ley obregonista, fue enviada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, con la solicitud de que convocaran a un período extraordinario de sesiones, lo cual fue aceptado el 25 de abril. De esta forma Obregón, con el apoyo legal de un grupo de miembros de la comisión permanente (los diputados Ricardo Topete, José L. Solórzano, Fernando Moctezuma, Francisco J. Silva, Melchor Ortega y Lorenzo Mayoral Pardo), logró que la propuesta se discutiera y se aprobara en el mes de mayo de ese año y, para el día 12 de ese mes, Obregón envió a los secretarios de la Cámara de Diputados una adición al proyecto, en la cual explicaba que el artículo 73 debía modificarse para otorgar al congreso, facultad para legislar en lo relativo al Distrito y Territorios Federales sometiéndose a diferentes bases, entre las cuales figuraba ya su idea de que:

"I) El gobierno del D.F. estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determinan la ley respectiva...

II) El gobierno de los territorios estará a cargo de gobernadores, que dependerán directamente del presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

III) Los gobernadores de los territorios acordarán con el presidente de la República por conducto que determine la ley".<sup>55</sup>

Pero Obregón iba más allá. En la primera versión de su iniciativa, proponía que en la nueva ley que expidiese el Congreso de la Unión, se creara un Consejo

54. *Cfr.* Diario de los Debates. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Julio-agosto de 1928. En la iniciativa se hacía un recuento histórico-legal y se concluía que los principales servicios públicos (instrucción, justicia, salubridad, beneficencia y policía) no estaban a cargo del ayuntamiento del D.F. Finalmente, se aclaraba que en los demás Estados del país el municipio libre sí tenía "completa razón de existir". Pero era diferente la situación de los municipios del D.F., en lo que la hacienda municipal nunca era suficiente para atender los servicios de la población y escapaba a los gobiernos locales; las poblaciones localizadas en las cercanías de las municipalidades del D.F. tenían servicios ligados entre sí; los conflictos y dificultades en este territorio debían ser resueltos con el auxilio de los poderes del centro. A ello se agregaban razones de gran economía, ya que en lugar de dos tesorerías -la del gobierno y la municipal- sólo una se encargaría de la recaudación de los fondos públicos, lo cual permitiría que desaparecieran los 200 ediles encargados de atender estas funciones. Sigales. *Op. cit.* págs. 19-20.

55. *Ibidem.* pág. 25.

Hacendario del D.F. integrado por un tesorero y tantos subtesoreros como ayuntamientos existieran en la capital en ese momento. Ese consejo, actuaría conforme lo estableciera el reglamento respectivo y tendría a su cargo la parte fiscal, estudiaría y aprobaría las medidas hacendarias que juzgara conveniente, así como la *Ley de Ingresos del D.F.*, que pasarían al Ejecutivo de la Unión para ser sometidas a la aprobación de la Cámara de Diputados. Las funciones de este consejo, serían exclusivamente económicas.

La segunda propuesta estaba relacionada con la parte administrativa, y proponía la creación de un Consejo de Administración con un presidente y tantos vocales como ayuntamientos existían. El mismo, tendría a su cargo la administración de todos los servicios públicos, actuando cada vocal en su jurisdicción respectiva. En dicho proyecto, las obras y mejoras quedaban en manos de un consejo pleno, encargado de estudiar el presupuesto de egresos.

Con estas iniciativas Obregón, candidato único a la presidencia, intervenía una vez más en las funciones gubernativas del presidente Calles, lo cual, políticamente ha sido interpretado como una clara expresión de la división que existía en el seno del grupo en el poder entre obregonistas y callistas.<sup>56</sup> Pero además, la propuesta de supresión de las municipalidades del D.F. llevadas a cabo por Obregón, tenían otro principal destinatario: los laboristas, a quienes pretendía restarles el poder que tenían en algunos ayuntamientos capitalinos, particularmente en el ayuntamiento de la ciudad de México, el cual controlaba desde 1925.<sup>57</sup>

Sin embargo, el 1 de julio Obregón ganó las elecciones presidenciales y el día 17 es asesinado por un fanático católico en San Ángel, en el restaurante "La Bombilla ", dejando como herencia al D.F. la supresión de sus municipios y la idea de crear un órgano por medio del cual el presidente de la República ejercería las funciones del gobierno capitalino. Este hecho marcaba el inicio de un período a partir del cual se consolidaría el actual régimen político.

Miguel Ángel Granados Chapa sostiene:

"Se comprende que la reforma constitucional que acabó con los municipios del D.F. haya pasado sin reacción ciudadana alguna. El general Obregón inició la enmienda cuando apenas era candidato por segunda vez a la presidencia, en 1927. El panorama de la gobernación capitalina seguramente lo inquietaba con razón. En los últimos comicios del municipio de la ciudad de México triunfó el Partido Laborista, tan adverso a Obregón que a su líder Luis Napoleón Morones le ha sido atribuida por largo tiempo la conspiración que culminó en La Bombilla el 17 de julio de 1928. Ganancioso en todos sentidos después del asesinato de Obregón, Calles cosechó también el fruto de la previsión de su paisano,

---

56. Loyola, Rafael. *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*. México. Siglo XXI Editores, 1991. pág. 82.

57. Loyola R. *Ibid.* Perlo Manuel. "De como perdió la ciudad de México su municipalidad sin obtener en cambio ni una democracia de manzana" en *Revista Siempre* 1981; Cruz, Ma. Soledad. *La institucionalización de la Revolución y los procesos urbanos en la ciudad de México (1920-1928)*. México. UNAM, Facultad de Filosofía y Letras. Tesis de maestría en Historia de México. 1992; Berra, Erika. *La expresión de la ciudad de México y los conflictos urbanos, 1900-1930*. México. COLMEX. Tesis de doctorado en Historia. 1982.

amigo y jefe y víctima, añadirían las lenguas viperinas, pues impulsó el nombramiento del primer jefe del Departamento del D.F. Emilio Portes Gil, en efecto, explicaría más tarde que designó para ese cargo al Doctor José Manuel Puig Cassauranc "porque en ellos se interesó vivamente, el general Calles, que le profesó siempre un cariño paternal".<sup>58</sup>

Debido a lo anterior, los meses de julio y diciembre de 1928 fueron difíciles para todo el país, pero especialmente para el gobierno callista. Los obregonistas acusaron a Morones y a los laboristas del asesinato del caudillo e "incluso llegaron aún más lejos al responsabilizar al propio presidente de los sucesos".<sup>59</sup> Hay quienes interpretan que la división obregonista, su anticallismo y más especialmente su antimoronismo, parecían ser el detonador de una nueva guerra civil; "cualquier cosa podía pasar después del asesinato de Obregón, el 17 de julio de 1928; la más obvia quizás, un golpe de Estado con el pretexto de una supuesta complicidad del régimen callista con el magnicidio".<sup>60</sup>

---

58. Granados Chapa, Miguel Ángel. Capitalinos. en periódico *Reforma*, 10/06/1997. pág. 9A. Debemos señalar que el Dr. Puig era un médico con formación política; había sido senador por Campeche y Secretario de Educación Pública durante el gobierno callista. Al frente del D.D.F. mostró dotes de organizador, administrador, político y educador. Cfr. Cisneros Sosa, Armando. *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la ciudad de México (1920-1976)*. México. UAM-Iztapalapa. 1993. pág. 28.

59. Loyola R. *Op. cit.*

60. Esta es una afirmación que hace E. Krauze y la expone Ziccardi A, en "1928: un año difícil para el país y para su capital". *Op. cit.*

### 2.3 Desintegración del ayuntamiento capitalino y nacimiento del Departamento del D.F.

En el mes de agosto de 1928, el ayuntamiento se desintegra en medio de mutuas acusaciones entre obregonistas y laboristas; lo cual representó el inicio de un escenario catastrófico para el municipio de la ciudad de México: esto sucedía muchos meses antes de que existiese una ley orgánica que señalara cual sería la nueva forma de gobierno. En los primeros días de ese mes, los periódicos publicaban varias noticias tratando de aparentar que el gobierno de la ciudad continuaba funcionando. No obstante, era inocultable la crisis política por la que atravesaba el ayuntamiento del D.F. espacio que controlaban los laboristas desde 1925. En ese sentido, el *slogan* político de esa época "más administración, menos política" era irrefutable y sirvió de fundamento para aniquilar al gobierno local. La *Unión de Ayuntamientos del D.F.* se disolvió no sin antes proponer candidato a jefe del ayuntamiento del D.F. y desplegar una intensa actividad, con el objetivo de influir en la designación de quienes según ellos debían ocupar los nuevos cargos de delegados.<sup>61</sup>

Aunque Obregón muere en julio de 1928, su iniciativa había sido bien acogida por un grupo de diputados y es aprobada el 20 de agosto. El 31 de diciembre de ese año, siendo presidente de la República Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión expide la *Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales*, disponiendo que el gobierno capitalino estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por medio de un órgano creado *ex profeso*, que fue el Departamento del D.F. (en adelante D.D.F.) cumpliéndose así, con la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional. Por esa razón, a partir del 1o de enero de 1929, desaparece el régimen de municipalidades para dar paso a ese nuevo órgano de gobierno: el D.D.F. Al titular de éste órgano, se conocería como Jefe del D.D.F. funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión, a cuya autoridad se asignaron los servicios públicos que la ley determinó como atribuciones. Los defensores de la estructura municipal capitalina, calificaron la reforma como un atentado contra los principios democráticos consignados en la Constitución y como una mengua o *Capitis Diminutio* en los derechos políticos de los ciudadanos del D.F.<sup>62</sup>

Sin embargo, a través del discurso oficial se justificaban éstos hechos, señalando que al suprimirse las municipalidades, el espíritu del gobierno era fortalecer el poder presidencial y evitar enfrentamientos derivados de la dualidad de poderes, local y federal, en las jurisdicciones del D.F. Según el sistema político, se quería iniciar una nueva etapa "en el augurio de una democracia

---

61. Cfr. en periódico *El Universal*, 23/12/1928. y en periódico *Excelsior*, 27/12/1928.

62. Cfr. la Ley Orgánica del D.D.F. de ese entonces. El *Capitis Diminutio* es la institución de derecho romano que se define como el "cambio en el sentido de disminución del Estado anterior". Cfr. Enciclopedia Jurídica OMEBA. Buenos Aires. Driskill. S.A. 1977. Tomo II. pág. 664. En 1934, se expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo, en la que el D.F. queda como parte de la Administración Pública Federal.

funcional, indispensable para el progreso de nuestro país".<sup>63</sup> Otros resaltaban además, ciertos avances administrativos;

"A cambio de la pérdida de derechos políticos, los capitalinos aseguraron mayores servicios públicos en su espacio urbano, ya que el presupuesto insuficiente con que habían contado los ayuntamientos, los había llevado a endeudarse fuertemente con la Tesorería General de la Nación. Paralelamente a esto, la falta de una ley orgánica para las municipalidades había dejado indefinidas muchas de sus funciones, sobre todo en el aspecto de los servicios públicos, hecho que limitó aún más su acción en este campo".<sup>64</sup>

Esa nueva ley orgánica dividió para su gobierno al territorio de la capital, en un *Departamento Central* formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece delegaciones; como órganos desconcentrados que sustituyeron a los municipios.<sup>65</sup> El jefe del D.D.F. estaría auxiliado por un Consejo Consultivo y consejos en cada una de las delegaciones políticas. La reforma de Obregón y la nueva ley orgánica fueron en detrimento de la democracia, la gobernabilidad y la participación ciudadana de los capitalinos ya que:

"los poderes antes detentados por los ayuntamientos y por el gobernador capitalinos quedaron en manos del D.D.F. organismo que pasó a engrosar las dependencias manejadas directamente por el presidente de la República. Nació así la regencia de la capital, y sus ciudadanos quedaron de la noche a la mañana sin voz ni voto en lo que concernía a su gobierno local. A partir de entonces podrían pedir, negociar, presionar o asesorar a la gran burocracia del D.D.F. pero no decidir a través de su voto y de la acción de sus representantes electos".<sup>66</sup>

---

63. Discurso del Dr. José Manuel Puig Cassauranc, jefe del D.D.F. en la Sesión Inaugural del Consejo Consultivo del D.F. 29/01/1929. *D.D.F. Reorganización administrativa del D.D.F.* México. Talleres Gráficos de la Nación. 1929. pág. 3.

64. Oberg Fischer, Gisela. *El ciudadano del D.F., su espacio urbano y político.* México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Administración Pública. 1983. págs. 71-72.

65. Las 13 delegaciones que estableció la Ley Orgánica del D.F. y de los Territorios Federales de 1928 fueron: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlálpán, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta y Tláhuac. En 1931, con la reforma a la LODDF desaparecen las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya, quedando once delegaciones políticas. La LODDF de 1941 estipuló la existencia de 12 delegaciones surge: Villa Gustavo A. Madero y, San Ángel se transforma en Villa Alvaro Obregón. La LODDF de 1970, crea cuatro delegaciones más hasta completar 16, número que subsiste a la fecha. Las cuatro delegaciones son: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y, Venustiano Carranza. Asimismo, se modificó de Villa Alvaro Obregón y Cuajimalpa por Cuajimalpa de Morelos. *Cfr.* Castelazo, J. *Op. cit.*

66. Meyer, Lorenzo. "Ciudad de México: de como vino la democracia y cómo se fue", en *Página Uno*, Núm. 67, Suplemento Político del periódico *UNOMASUNO*, 5/12/1982. pág. 3.

## 2.4 Creación del consejo consultivo de la ciudad de México.

Desde fines de 1929, los ciudadanos del D.F. se vieron limitados en sus derechos políticos por las iniciativas de reforma que Obregón directa o indirectamente, logró instaurar. En ese año surgió la necesidad de contar con canales de expresión adecuados para la ciudadanía, por esa razón, para enmendar o desagaviar la desaparición de los municipios, y otorgarle a los capitalinos nuevos mecanismos de participación ciudadana pero sobre todo para compensar la pérdida de representación política, se formó el Consejo Consultivo del Departamento Central -o también llamado Consejo Consultivo de la ciudad de México o del D.F., en adelante: (C.C.C.M.), y un consejo para cada una de las trece delegaciones esto es Consejos Consultivos Delegacionales (en adelante C.C.D.), que existían entonces bajo un esquema de integración gremial y corporativo, característico del periodo histórico.<sup>67</sup>

"Como auxiliares de la administración del D.F. se estableció el C.C.C.M. y los C.C.D. como cuerpos representativos de la comunidad, habilitados para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y servicios públicos".<sup>68</sup>

El C.C.C.M y los C.C.D eran órganos de participación ciudadana que intentarían vincular más estrechamente las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades. Según el discurso político, dichos Consejos representaban el origen de la participación ciudadana ante el gobierno del D.F. Estos organismos colegiados eran cuerpos consultivos de representación gremial, profesional y funcional, con los cuales se pretendía reemplazar en la capital, a los extintos ayuntamientos con la representación de los principales intereses de la localidad, buscando promover la participación ciudadana para que asesoraran al gobierno capitalino.

El C.C.C.M. se creó como un órgano de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno al jefe del D.D.F. con el objetivo de hacer participar a los capitalinos en los asuntos políticos. En un principio, se integró por 13 miembros elegidos por el jefe del D.D.F: por cada propietario había un suplente, con duración de tres años como máximo; el cargo era honorífico y no renunciable, salvo causas graves a consideración del jefe del D.D.F. Los cargos de presidentes de los Consejos Consultivos del D.F. serían honoríficos y se renovarían cada año.

El C.C.C.M. sesionaba ordinaria, extraordinaria o solemnemente, dichas sesiones eran públicas, presididas por el jefe del D.D.F. o por quien lo representara teniendo éste, sólo derecho de voz y no de voto. Las sesiones ordinarias se celebraban por lo menos una vez al mes; las extraordinarias se celebraban a solicitud del presidente del Consejo o del secretario, también a

67. Cfr. entre otros a Castañeda, J. Op. cit. pág. 32.

68. Los consejos delegacionales tenían el carácter de "auxiliares de la administración". Entre sus funciones destacaban la de revisar la cuenta anual del D.D.F., proponer reformas, inspeccionar servicios y denunciar irregularidades.

solicitud y por escrito de por lo menos seis consejeros, en el que se debía expresar el asunto o asuntos de que se fuera a tratar en dicha sesión. Además, como requisito para que se llevara a cabo una sesión extraordinaria se requería de nueve consejeros como *quórum*, es decir, la mitad más uno. Las sesiones solemnes se llevaban a cabo con el objeto de conmemorar acontecimientos históricos de especial relevancia, o para recibir a visitantes extranjeros de alto rango político o elevados méritos culturales o científicos, según lo hubiese acordado previamente el propio Consejo, a solicitud del jefe del D.D.F.<sup>69</sup>

En lo que respecta a la integración de los C.C.D. debería ser por representantes de diferentes sectores de la población económicamente organizados:

"Las relaciones corporativas muy propias del sistema político mexicano se hacen presentes en ese mecanismo. En primer lugar, para ser miembro de los C.C.D. era necesario pertenecer a algún organismo que señalara la propia legislación; y no sólo se requería ser miembro, sino dirigente, siendo dichas organizaciones las siguientes: Cámara de Comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño, agrupaciones de dueños de propiedad y raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones profesionales, agrupaciones de empleados públicos, asociaciones de trabajadores, y finalmente la Asociación de Madres de Familia (art. 85). Esto nos muestra que los C.C.D. representaron desde entonces intereses grupales, convirtiéndose con el tiempo en una junta de notables y funcionando a la vez como órgano de colaboración del D.D.F."<sup>70</sup>

Lo anterior se puede comprobar porque los delegados escogían dentro de las asociaciones enumeradas las más importantes en cada localidad, y el número de representantes proporcionalmente a su significación económica y social. De no existir estas agrupaciones, el delegado escogía a personas que pertenecieran a las clases que tenían derecho a nombrar representantes. En un principio, los C.C.D. de las delegaciones de Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Azcapotzalco y Xochimilco tenían siete miembros, el resto sólo cinco. Todos ellos debían renovarse anualmente siendo posible la reelección y la renovación a petición de las asociaciones.

Con el mismo discurso político, se reconocían las limitantes de los C.C.D. El primer jefe del D.D.F. definió el posible desarrollo de los C.C.D. con estas palabras:

"... las facultades de los C.C.D. aunque muy importantes, sin duda (*ya que*) son de iniciativa, de opinión y vigilancia, no son todo lo extensas que una representación

69. Aguirre Vizzuel, Javier. *D.F. Organización Jurídica y Política*. México. Porrúa. 1989. pág. 138.

70. Cfr. entre otros a: Gutiérrez Salazar, Sergio Elías; Solís Acero, Felipe. *Gobierno y Administración del D.F. en México*. México. INAP, 1985. pág. 114 y, "Derechos políticos de los ciudadanos en el D.F. de 1903 a 1978" en *El Cotidiano*, Núm. 11, mayo-junio de 1986. pág. 10. Antes de establecerse la LODDF de 1941, en ese mismo año se elabora el Reglamento de Asociaciones en Pro Mejoramiento de las Colonias del D.F. con el fin de controlar las organizaciones surgidas en las colonias de reciente creación (llamadas también proletarias). Desde su nacimiento, esas asociaciones se encontraron subordinadas a las autoridades del D.D.F.; al igual que los Consejos Consultivos porque deberían constituirse como tales previa convocatoria del propio Departamento (art. 3); en la asamblea donde se acordaba (con la participación del 75% de los jefes de familia) la formación de una asociación, tenía que intervenir un representante gubernamental (art. 7); y finalmente, tal asociación se inscribiría en las dependencias oficiales encargadas de atender los problemas de su colonia.

realmente funcional podría y debería tener; pero en manos de ellos está el que esta institución se prestigie de tal modo que llegue a ser, alguna vez, no sólo órgano cívico de consulta, ... sino que adquiera fuerza legislativa y hasta, muy posiblemente, que estos C.C.D lleguen a tener carácter y facultades ejecutivas en algunos ramos de la administración; es decir, que se logre por el éxito de la representación gremial, volver a llevar a la práctica la idea filosófica que los ayuntamientos encarnaban, depurada ya la institución municipal de todos los vicios, de todas las deficiencias que trajeron, necesariamente, su desaparición."<sup>71</sup>

En términos generales, el C.C.C.M. fue definido como, "el cuerpo representativo de diversos sectores activos de la población, cuya intervención en la marcha de los asuntos encomendados al D.D.F, quedaban limitativamente circunscrita a los casos especificados en la ley, revistiendo características fundamentales de asesoramiento pues sus funciones capitalmente eran de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección".<sup>72</sup>

Así, las funciones del C.C.C.M. fueron de subordinación al regente y los delegados (con quienes por ley, debería colaborar un miembro del Consejo) es decir, el C.C.C.M. no poseía un carácter ejecutorio ni decisorio. Sus opiniones y denuncias deberían darse en caso de que la prestación de servicios públicos no fueran del todo satisfactorio. Además, dichos "consultores" tenían poco tiempo para realizar alguna labor en beneficio de sus representados. Políticamente, se puede creer que el C.C.C.M. fue creado para ser un mecanismo que sustituyera el derecho de elegir a un grupo de representantes-colaboradores de los delegados y del regente (desde entonces nombrados por el Ejecutivo Federal). Es decir, los ciudadanos recibieron en sustitución del municipio, las delegaciones como órganos de gobierno y, un canal de participación política llamado C.C.C.M. como representante de los intereses de la comunidad.<sup>73</sup> En este tenor, el capitalino quedó con menos derechos de los que gozaba antes porque, desde la creación del C.C.C.M. y de los C.C.D:

"en nuestra opinión, tanto el C.C.C.M. como los demás órganos que las leyes han llamado de colaboración ciudadana, se crearon con la finalidad presunta de dar participación a los residentes del D.F. en la actividad político-administrativa de esa entidad, pues desaparecidos los ayuntamientos, los ciudadanos del D.F. quedaron relegados a la categoría de segunda clase, al no poder elegir a sus autoridades político administrativas".<sup>74</sup>

Desde un punto de vista crítico, esa razón tan escasamente republicana,

---

71. Discurso del Dr. J.M. Puig Cassauranc. *Op. cit.* págs. 3 y 4. Las cursivas son agregados míos.

72. Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*. México, Porrúa. 1985. págs. 349-350. Puede consultarse también el artículo 92 del reglamento respectivo. Sin afán de perogrullo, el discurso político en México siempre ha sido retórico. Por ejemplo: en el discurso pronunciado en el sexenio de Luis Echeverría por el entonces jefe del D.D.F. Octavio Senties quien sustituyó a Alfonso Martínez Domínguez, primer regente del gobierno de Echeverría, se reiteró que la reforma constitucional del 20 de agosto de 1928, creó como órgano de participación ciudadana, al Consejo consultivo. *Cfr. Gaceta Oficial del Departamento del D.F.* México. 1973. pág. 13.

73. *Cfr.* Art. 84 de la Ley Orgánica del D.F. y de los Territorios Federales de 1928.

74. Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. México, Porrúa. 1995. pág. 359.

marcó el origen del régimen de gobierno en el D.F. Fue un régimen de autoridades, sin participación de los ciudadanos. A lo más que se llegó en el medio siglo siguiente fue a la integración de un pálido C.C.C.M. en que por designación participaban algunos capitalinos notables y otros no tanto, ni siquiera notorios. A través de ese consejo se conocían las demandas de los pocos sectores organizados, señaladamente los comerciantes y algunos grupos profesionales, que también tenían acceso directo al regente. La movilización social, especialmente la de los habitantes de las nuevas colonias que a mediados del siglo prolongaron la primitiva traza, quedó a cargo del partido gubernamental, que controlaba asimismo al resto de las fuerzas vivas: locatarios de mercados, choferes, y todos los que se ganaban la vida en la calle y precisaban de la autorización y el favor gubernamental para sus tareas.<sup>75</sup>

---

75. Granados C. M. A. *Op. cit.* pág. 9A. Del periodo comprendido de 1929 a 1941 sobresale la Ley de Secretarías de Estados, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal consolidando al D.D.F. como parte de la administración pública federal en el sector central.

## 2.5 La Ley Orgánica de 1941 y la participación ciudadana.

Durante el gobierno del General Manuel Ávila Camacho, la participación ciudadana se limitó y centralizó aún más; el 31 de diciembre de 1941 se publica en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF), la segunda *Ley Orgánica del D.D.F.* (en adelante LODDF). Al expedirse dicha ley y con la finalidad de conservar unidad de mando y coordinación en el gobierno del D.F., se estipuló que el presidente de la República seguiría a cargo del gobierno de la capital por conducto del jefe del D.D.F. siendo auxiliado por los delegados, subdelegados y el C.C.C.M.<sup>76</sup> ¿que significaba esto?: que desaparecían los C.C.D. El artículo 64 de esa ley, señalaba que el D.F. funcionaría con sólo un Consejo Consultivo y así, la política antipopulista del régimen se reflejó en la eliminación total de los C.C.D., los cuales se habían renovado anualmente desde 1929 hasta 1942. Aunque debe decirse que en 1942, el C.C.C.M era prácticamente una instancia de adorno porque sus funciones “se vieron restringidas derivado de la reforma aprobada por el Congreso de la Unión a fin de eliminar las facultades de iniciativa y vigilancia de éste para reducir su actividad a la sola presentación de informes sobre obras, servicios y a efectuar algunos actos protocolarios”.<sup>77</sup> Aunque el C.C.C.M sobrevivió, sus funciones seguirían siendo de asesoría, hasta el XXVIII Consejo Consultivo que celebró su sesión de clausura el 23 de agosto de 1973.

La realidad política de los años cuarenta, hizo que la actividad de las delegaciones fuera mínima porque la propia LODDF, les fijaba funciones limitadas como las de presentar iniciativas al jefe del D.D.F. y vigilar los servicios públicos entre otros.<sup>78</sup> Se puede observar que sus funciones se resumían a emitir opiniones, a sugerir y coordinar la actividad y prestación de los servicios públicos locales, ya que desde su nacimiento aparecieron como una instancia simbólica, sin llegar a convertirse en un auténtico mecanismo de participación y representación de los capitalinos.

En esos años, la superficie del D.F. fue conservada con la ciudad de

---

76. Gutiérrez Salazar, S.E. *Op. cit.* pág. 111. Este ordenamiento regula la organización y atribuciones del consejo: su instalación, lo relacionado con sus comisiones de trabajo (que son cuatro: de legislación y reglamentos, de administración y servicios, de acción cívica y social y de justicia y práctica fiscales); la forma y frecuencia de sucesiones; obligaciones de los consejeros, etc. Conviene resaltar que las atribuciones conferidas por este reglamento al C.C.C.M. son reproducidas casi totalmente por la ley orgánica. Dicha ley orgánica establece “las atribuciones del C.C.C.M. dentro de las cuales destacan: colaborar con el jefe del D.D.F., para la debida administración y la eficaz prestación de servicios públicos; proponer al mismo jefe del D.D.F., proyectos de leyes y reglamentos, opinar sobre los nuevos proyectos o sobre reformas o derogaciones de los existentes; informarle de las deficiencias que observe en la administración; proponer la nueva creación de nuevos servicios públicos o que los que sean prestados por particulares pasen a serlo del Departamento, o la inversa; (desde 1970) opinar sobre estudios de planeación urbana; coordinar trabajos de las juntas de vecinos. Existe un Reglamento Interno del C.C.C.M. expedido por el propio consejo en los términos de la derogada LODDF de 1970, el cual fue publicado en el año de 1975.

77. Castelazo, José. *Op. cit.* pág. 32. La composición de los C.C.D siguió siendo la misma, aunque hubo cambios que no afectaron su estructura original (aparecieron cuatro agrupaciones de trabajadores y desapareció la Asociación de Madres de Familia). Sin embargo, “los representantes de tales organismos serían designados por el jefe del Departamento a propuesta de las agrupaciones” (art. 65). Además, la duración del cargo para los miembros, aumentó a dos años y dicho puesto siguió siendo honorífico, sus funciones conservaron el carácter subordinado y restringido: “El C.C.C.M tendrá únicamente función informativa y de opinión y en ningún caso ejecutiva o decisoria” (art.74).

78. Puga. *Op. cit.* pág. 37.

México y sus 12 delegaciones. La acción gubernamental del D.D.F. se englobó en varios rubros: administrativa, política y gubernativa, servicios de policía y tránsito, hacienda, servicios públicos y acción cívica-social. No obstante, lo más importante fue que la LODDF logró integrar disposiciones básicas que rigieron la vida del D.F. hasta 1970. La estructura administrativa del D.D.F. con la ley de 1941 sin embargo, seguía siendo similar a la de 1928: con un jefe del D.D.F., un oficial mayor, un contralor, un secretario general, un jefe de la policía y tres directores generales.

Durante 29 años (1941-1970), tuvo vigencia la LODDF de 1941; en esta etapa la discusión sobre las formas democráticas de gobierno del D.F. fueron casi nulas en cambio, una constante de los sucesivos sexenios fue hacer llamados a la participación ciudadana a través de los informes de gobierno. Por ejemplo, el 1º de septiembre de 1953, Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) señaló que:

"La complejidad de los problemas de las colonias no permite que se resuelvan integralmente y menos de inmediato, pero es decisión del gobierno -los colonos son testigos- darles progresiva solución, para lo cual es necesaria la cooperación de todos y cada uno de los habitantes del D.F. en la medida de sus posibilidades. El presente y el porvenir de la ciudad capital y del D.F. nos lo exigen".<sup>79</sup>

Posteriormente, en su primer informe de gobierno, Adolfo López Mateos (1958-1964) alabó al D.F. y la cooperación de sus ciudadanos:

"La grandeza de la ciudad de México y el desarrollo del D.F. plantean ingentes problemas, día con día. El esfuerzo gubernamental puesto en resolverlos sería insuficiente si a ellos no se sumare el de sus habitantes traducidos en espíritu de cooperación general y en la buena fe de los contribuyentes. La República puede enorgullecerse de tener una capital, una de las más pobladas y extensas ciudades del mundo que un sostenido y eficaz empeño gubernativo y una amplia colaboración ciudadana han logrado convertirla también en una de las más cómodas y hermosas del orbe".<sup>80</sup>

---

79. *Ibid.* pág. 38.

80. *Ibid.* págs. 38-39.

## 2.6 La Ley Orgánica de 1970.

En su toma de posesión como presidente de la República Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), también exhortó a la participación ciudadana. Según su discurso, el gobierno del D.F. intentaría revalorizar la participación vecinal reconociendo el interés ciudadano y señaló:

"La tarea de gobernar a la ciudad ha de ser compartida por el pueblo. El soborno, el recelo y el engaño provienen de antiguas distorsiones sobre el concepto de autoridad que debemos desterrar. Necesitamos que los ciudadanos den pruebas de civismo en su vida de relación y exijan, con ponderación y firmeza, el respeto de sus derechos. La delincuencia, el pandillerismo, la agresividad, la apatía y todo género de conductas antisociales, son parte de un proceso de degradación de los valores esenciales de la convivencia que estamos todos obligados a defender".<sup>81</sup>

Al inicio del sexenio de Echeverría hubo cambios importantes; el 29 de diciembre de 1970 se publica en el DOF, la nueva LODDF provocando una reestructuración del gobierno capitalino. En sentido estricto, con base en el artículo 51 de dicha ley, se señalaban las principales atribuciones y obligaciones del C.C.C.M. que entre otras serían las de colaboración con el jefe del D.D.F. en la administración pública, especialmente para la prestación de los servicios generales; someter a consideración de dicho funcionario los proyectos de leyes y reglamentos, así como la reforma y la derogación de los mismos en el caso que lo considerase así; recomendar que algún servicio público prestado por un particular pasara al del D.D.F. o viceversa; sugerir nuevos servicios públicos; emitir opiniones sobre estudios de planeación urbana a solicitud del jefe del D.D.F., realizar visitas periódicas a los centros de interés o de utilidad pública; opinar sobre el funcionamiento de los tribunales locales; participar en ceremonias cívicas organizadas por el D.D.F.; reunirse en sesión solemne para conmemorar fechas históricas, recibir a visitantes extranjeros distinguidos, otorgar premios por méritos cívicos, o para algún otro fin de importancia relevante.

No obstante lo anterior, lo más importante era que la representación vecinal existente hasta esa fecha, distaba mucho de ser una auténtica representación de los capitalinos, ya que si bien los elegidos requerían ser vecinos del D.F. con residencia de cuando menos dos años, debían también pertenecer a la asociación que los proponía, por lo que los intereses gremiales se anteponian a los intereses de la mayoría de los vecinos del D.F. que no participaban activamente en alguna agrupación. De esa manera, se formaba una antidemocrática estructura de representación vecinal, creada a través de mecanismos de designación y

---

81. *Ibidem*, pág. 41. En la década de los 70 se da una transformación importante en la ciudad de México, debido a los factores de migración del campo a la capital y consecuentemente la explosión demográfica, lo que obligó al gobierno del D.F. a buscar nuevas formas político-administrativas que posibilitaran la atención de los problemas que surgieron en el proceso de urbanización. Por la mayor complejidad de la capital, y porque la lógica de la desconcentración lleva implícita la idea de crecimiento, en esta etapa se llevó a cabo una desconcentración administrativa a partir de la cual, el D.F. quedó dividido para su gobierno en 16 delegaciones: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtemoc, Iztacalco, Coyoacán, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Tlalpan, Iztapalapa, Xochimilco, Milpa Alta, Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y, Tlahuac. Esas delegaciones político-administrativas desde entonces, desarrollaron funciones específicas de carácter operativo en atención a los servicios requeridos a nivel local.

elección.

El C.C.C.M. representaba para ese entonces, un órgano carente de representatividad plural; sólo era un órgano legitimador de decisiones de gobierno y definitivamente, no era un espacio de representación de intereses y demandas ciudadanas. Algunas de las causas que motivaron este giro en la actitud y funcionamiento del Consejo Consultivo, pudieran ser:

- Con el propósito político de restituir parcialmente, la desaparición de los ayuntamientos municipales, desde un principio se dio al C.C.C.M. algunas facultades que no podían respetarse, si lo que precisamente buscaba la reforma, era la unidad y fortalecimiento del Poder Ejecutivo Federal en el D.F.
- Las facultades de opinión y revisión del presupuesto y la cuenta anual del D.D.F., generaron conflictos entre los consejeros y las autoridades ciudadanas que disminuyeron su relación y gestión.
- El Consejo del D.F. funcionó corporativamente como órgano de representación de grupos socio-económicos de la población, pero no sirvió para articular las demandas de los capitalinos como habitantes de un espacio urbano con necesidades específicas.
- El hecho de que los consejeros ya tenían establecido un canal institucional de gestión y negociación con el Estado (para definir sus intereses como grupo social a través de sus corporaciones y organizaciones de origen).
- Como representantes de sus agrupaciones de origen, los problemas que deberían tratar de resolver en calidad de vecinos, chocaban en algunos casos con los intereses del grupo social que los había propuesto. Y los problemas que realmente les interesaba resolver, los trataban personalmente con las autoridades del D.D.F. aprovechando el canal de comunicación y cercanía de los consejos.
- El detentar cargos honoríficos sin remuneración económica (a excepción del secretario del C.C.C.M.), por la distracción que les ocasionaba respecto de sus ocupaciones dentro de la agrupación que representaban originalmente.
- No llevaban a cabo programas de trabajo específicos en su comunidad que motivaran su participación continua.
- La motivación que recibían de las autoridades del D.D.F. era especialmente para actos ceremoniales, a fin de que los funcionarios pudieran tomar libremente las decisiones referentes al gobierno de la ciudad.

## 2.7 La creación de las juntas de vecinos.

Con las reformas a la LODDF aprobadas en 1970, la estrategia gubernamental tenía por objeto desconcentrar facultades y atribuciones a las delegaciones políticas porque se intentaba crear una nueva estructura vecinal para incentivar a la participación ciudadana. Surgió una nueva instancia de participación llamada: "juntas de vecinos" las cuales intentarían rescatar la importancia de la participación del ciudadano común en la labor gubernamental porque tendrían facultades de información, opinión y proposición al jefe del D.D.F. sobre obras y servicios en su propia delegación. A partir de la LODDF de 1970, se buscaba que la participación ciudadana adquiriera un mayor grado de concurrencia en la administración pública capitalina, al crearse esas juntas en cada delegación como órganos de la colaboración ciudadana. Podríamos decir que en funciones eran totalmente iguales a los desaparecidos Consejos Consultivos Delegacionales de 1928-1941 entonces; ¿cuál era la novedad?.

Para entonces, al C.C.C.M. sólo se le otorgaron algunas atribuciones para someter a consideración del jefe del D.D.F. proyectos de leyes o reglamentos, reformas o derogaciones e informarle de las deficiencias en la administración pública y en la prestación de servicios.<sup>82</sup> El C.C.C.M. dejaba de tener cierta representación de los diversos sectores de la población. En actividades fundamentalmente políticas, el C.C.C.M. debería coordinar los trabajos de las juntas a solicitud del jefe del D.D.F.; intervenir ante el jefe del D.D.F. en los casos de conflicto que se suscitaban entre las juntas y los delegados; aplicar a sus miembros o a los de las juntas medidas disciplinarias que procedieran con base en los reglamentos interiores; promover actividades de participación ciudadana y ayuda social y; emitir opiniones acerca de las prácticas fiscales del propio D.D.F.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, con el discurso político se insistía que la participación ciudadana se estaba fortaleciendo:

"De la representatividad por organizaciones formales o por gremios, se ha pasado históricamente al XXIX Consejo Consultivo del D.F. (C.C.C.M.) justamente, de la LODDF en vigor... y que dispone que el C.C.C.M. funcione integrado por los presidentes de las juntas de vecinos de las 16 delegaciones, lo que lo caracteriza como órgano de colaboración ciudadana... *A través de estos órganos, se buscaba establecer en el D.F.:* "Un modo de gobierno formalmente distinto al del ayuntamiento, pero en esencia respetuoso del origen, de la naturaleza, del funcionamiento y de las finalidades de éste".<sup>83</sup>

---

82. Debemos señalar que la LODDF de los años 70, creó, redefinió y reasignó competencias y órganos, con lo que la estructura básica del D.D.F. quedó integrada con: una Contraloría General y la Dirección General de: Tesorería, Gobernación, Servicios Legales, Trabajo y Previsión Social, Servicios Médicos, Promoción de la Habitación Popular, Abasto y Mercados, Acción Social y Cultural, Acción Deportiva, Planeación, Obras Públicas, Obras Hidráulicas, Aguas y Saneamiento, Servicios Generales, Policía y Tránsito, instalaciones Olímpicas, Servicios Administrativos y Relaciones Públicas. Al titular del D.D.F. se le facultó para expedir los reglamentos interiores de organización y funcionamiento de las dependencias auxiliándose de tres secretarías generales, un oficial mayor, delegados, subdelegados, 18 direcciones generales y por supuesto, de un C.C.C.M. y las nuevas juntas de vecinos.

83. Discurso del Lic. Octavio Sentles, Jefe del D.D.F., en la Ceremonia de Instalación del XXIX Consejo Consultivo del D.F. *Gaceta Oficial del D.D.F.* México. 14/11/1973. págs. 1 y 13. Las cursivas son agregados míos.

Así, las juntas de vecinos se planteaban como órganos de colaboración ciudadana del jefe del D.D.F. y los delegados respectivamente. Funcionarían en cada una de las delegaciones políticas y se integraban por los ciudadanos que por su respetabilidad, el interés en los problemas de la comunidad, arraigo e identificación con la vecindad fueran aptos para servir con desprendimiento y buena voluntad".<sup>84</sup> En el fondo, en términos generales se estaban planteando cambios en la representación:

"Hay diferencias sustanciales entre el C.C.C.M. que se crea en los años 20 y el de los años 70. En sus orígenes, este organismo se integra fundamentalmente por representantes de intereses sectoriales... A nuestro juicio, en 1970 el C.C.C.M. sufre la primera transformación sustancial ya que se cambia el concepto de integración del Consejo de sectorial a vecinal".<sup>85</sup>

El 31 de julio de 1972, el presidente de la República Luis Echeverría, daba a conocer el *Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del D.F.* afirmando que sería cada delegado el que con base en:

"...las observaciones que haya hecho y en sus experiencias respecto a la participación ciudadana en su delegación y por los medios adecuados para apreciar el sentir de los habitantes de la delegación respecto de los vecinos más destacados de la misma, seleccionará entre éstos a quienes podrán integrar la junta de vecinos de la delegación."<sup>86</sup>

De acuerdo a ese reglamento, se estipuló que las juntas funcionarían integradas por no menos de 20 miembros, de los cuales por lo menos, cuatro deberían ser mujeres y dos jóvenes no mayores de 25 años, integrando una junta por cada delegación (art.15). Cada junta se estructuraba por un presidente, un suplente y un secretario de actas, con duración en el cargo por tres años, además de ser honorífica tal designación, no eran susceptibles de reelección para el período inmediato siguiente y sólo eran renunciables por causas graves. En la composición de las juntas siguió presente la herencia corporativa, porque debían formarse con 20 miembros y de entre ellos saldrían; el presidente, el secretario y los vocales (art. 16), elegidos por votación de quienes integraban la junta, y durante la votación debería estar presente el delegado con carácter de observador (art. 16, fracción III). Además, el C.C.C.M. debería trabajar en coordinación con el jefe del D.D.F. y la junta de vecinos con el C.C.C.M. en coordinación con el delegado político correspondiente a su domicilio.

---

84. Cfr. el DOF de los días 12/09/1972 y 14/07/1974 y en el Reglamento Interior de las Juntas de vecinos, específicamente el artículo 1. En ambos documentos se expidió la reglamentación interna de estas juntas. En el reglamento interior, en los artículos 30 y 32 específicamente, se contemplan las causas de destitución o separación de sus miembros.

85. Llorens, Carmen. "¿El Consejo Consultivo de la ciudad de México: mito o realidad?", en *El Cotidiano*, Núm. 11, mayo-junio de 1986. Las cursivas son mías. Sin embargo, en política la representación para que valga, debe tener al menos tres modalidades: supone la elección del representante, la obligación de aquél de informar a éste del resultado de su gestión y la posibilidad de que se le finquen responsabilidades por un cumplimiento deficiente o nulo de la tarea encomendada. Ninguna de esas circunstancias estaba presente en la antigua composición del C.C.C.M y la situación no sufrirá cambios sustanciales ahora". Cfr. a Granados Chapa, Miguel Ángel. "D.D.F. caricatura de representación". en *Revista Razones*, 7-20 abril de 1980. pág. 51.

86. Cfr. art. 82 de dicho reglamento. Ziccardi, A. *Gobernabilidad y participación ciudadana...Op. cit.* pág. 127.

## Las atribuciones y obligaciones de las juntas eran:

"1. Recibir información mensual sobre la prestación de los servicios públicos de la autoridad correspondiente. 2. Proponer al delegado las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de servicios públicos y sugerir otros. 3. Informar al Consejo Consultivo y al delegado respectivo, sobre el estado que guardan los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sitios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, panteones, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros y en general todo aquello en que la comunidad tenga interés. 4. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos públicos y privados, que se presten en la delegación. 5. Dar opinión al delegado sobre las medidas administrativas conocer los problemas que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes. 6. Informar al C.C.C.M. los problemas administrativos y de servicios públicos que no hayan podido resolver y rendir un informe mensual de sus actividades. 7. Cooperar en los casos de emergencia con las autoridades del D.F. 8. Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social. 9. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios, que afecten a su comunidad, proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos."<sup>87</sup>

En los años setenta, el discurso político adoptado a nivel gubernamental en el D.F. fue el de participación o colaboración ciudadana o vecinal, entendida como:

"...una forma de democracia participativa que no se agota en las expresiones de tipo electoral... (presidente de la República, diputados y senadores) y que propicia que los vecinos actúen de manera cotidiana y persistente para vigilar los servicios públicos, la conducta de los funcionarios y empleados del gobierno, así como para proponer soluciones prácticas y emprender esfuerzos de carácter solidario".<sup>88</sup>

Sin embargo, desde su creación y hasta los años ochenta, las juntas de vecinos resultaron en gran medida ajenas a la comunidad como resultado de varios factores:

- El hecho de que las juntas hayan surgido por iniciativa gubernamental y no por la ciudadanía.
- La cultura política poco participativa de la sociedad.
- La inclinación de los organismos políticos gubernamentales y no gubernamentales por privilegiar la representación política sobre la participación ciudadana.
- El carácter de miembros distinguidos "o notables" que caracterizó a los integrantes de las juntas, con quienes la comunidad no se identificaba.

---

87. LODDF, artículos 17 fracción I y; art. 47; Contreras Olivera, Martha Angélica y Luna Sandoval, Amada. *Consejos de ciudadanos: una alternativa de representación, organización y participación ciudadana*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

88. "Esfuerzo Común". Discurso del Lic. Tulio Hernández, delegado del D.D.F. en la delegación Azcapotzalco, pronunciado ante la junta de vecinos el 28 de abril de 1977. México, pág. 5.

- La ausencia de funciones y atribuciones ejecutivas y decisorias en las juntas.<sup>89</sup>

En síntesis, en el plano vecinal la participación ciudadana aún no operaba satisfactoriamente en los asuntos de gobierno, porque a pesar de que esta nueva figura intentaba rescatar la importancia de la participación del ciudadano común en la labor gubernamental, los miembros seguían siendo designados por las autoridades e inclusive, el presidente del C.C.C.M. fungía también como jefe del D.D.F. La creación de la nueva LODDF respecto a las juntas, no se tradujo en una participación ciudadana diferente a la del pasado, más bien se reglamentó la representación capitalina, avasallándola a la propia estructura de gobierno y por esa razón, más que una forma de participación real, se estaba institucionalizando una nueva forma de control gubernamental sobre la acción de los ciudadanos. En este sentido, las funciones de éste órgano de representación vecinal de vigilar la gestión gubernamental, no era posible en un modelo de gobierno autoritario de partido único.

---

89. Castelazo. *Op. cit.* págs. 32-33.

## 2.8 Creación de las asociaciones de residentes y de los comités de manzana.

En la segunda mitad de la década de los setenta, se impulsó una desconcentración administrativa delegacional. El 29 de diciembre de 1978, se publicaron en el DOF las reformas a la LODDF en la que se hacía la descripción de las funciones del D.D.F. en materia de gobierno, jurídica, administrativa, de hacienda, de obras y servicios, social y económica. Con las reformas a la LODDF de ese año, se cambiaron las facultades de los delegados y para promover una mayor participación ciudadana, se incorporaron dos nuevas instancias de participación vecinal: las asociaciones de residentes y los comités de manzana. Éstas nuevas figuras de representación ciudadana operarían con las instancias ya establecidas; las juntas de vecinos y el consejo consultivo de la ciudad de México.<sup>90</sup> Las reformas pretendían reflejar el interés del gobierno para ampliar sus bases de sustentación del poder público, por medio de una participación ciudadana democrática más amplia.

Como órganos de participación ciudadana, las asociaciones de residentes estarían integradas por los jefes de manzana de colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales de cada delegación política. Sus "funciones principales:

1. Identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas al representante vecinal.
2. Organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios.
3. Informar a los colonos de las gestiones que realice la delegación política para atender a sus peticiones o demandas.<sup>91</sup>

Respecto a los comités de manzana, después de dos años que fueron publicados en el DOF, fue hasta abril de 1980 que se llevaron a cabo elecciones en el D.F. para la formación de éstos, los cuales se integrarían mediante votación de los vecinos quienes elegirían a su jefe de manzana, un secretario y tres vocales. Estos comités de ciudadanos surgían como una organización básica a través de la cual los habitantes de cada manzana, participarían en la ejecución de acciones de beneficio colectivo.

Desde su nacimiento, sus atribuciones principales fueron:

"1. Captar las demandas de los habitantes de las manzanas y remitirlas a la asociación de residentes para su gestión. 2. Recopilar las aportaciones económicas y materiales en la manzana correspondiente. 3. Organizar y coordinar la relación de las acciones de los miembros correspondientes a cada manzana. 4. Informar a sus miembros de la manzana sobre los resultados obtenidos".<sup>92</sup>

---

90. Cfr. DOF. del 12 de febrero de 1978, específicamente el capítulo V el apartado denominado "De la colaboración vecinal ciudadana".

91. *Ibid.* DOF 12/02/1978.

92. "Participación comunitaria municipal", Guía Técnica, México, INAP. No. 14. 1986. págs. 11-12.

Los comités de manzana eran órganos de base de elección únicos. Lo novedoso de ésta instancia de participación ciudadana consistía en que por primera vez desde que se abolió el municipio libre en 1928, dichos comités serían electos libremente y no impuestos por el gobierno.<sup>93</sup> El procedimiento de elección fue de la siguiente manera: el D.D.F lanzó una convocatoria, en donde se establecía que en "cada una de las 34 mil manzanas de la ciudad estarían representadas por cinco personas (un presidente, un secretario y tres vocales), lo que significa una organización de 170,000 capitalinos."<sup>94</sup> El primer día de elecciones, de las 33,918 manzanas que forman las 16 delegaciones, se integraron sólo 3124 comités, lo que representaba el 8.9% del total de manzanas, cuando aún no concluía la jornada electoral de ese día. Al día siguiente, con pocas horas de diferencia, las autoridades reportaban que se habían integrado un total de 20,233 comités de manzana, lo que representaba el 67.9% de las manzanas de todo el D.F. El último día de votación el total de comités existente ascendió a 26,958 lo que significaba el 79% del total de las manzanas existentes en la ciudad de México.<sup>95</sup> Con esta cifra, se podría creer que la formación de casi el 80% de los comités era significativo.

Sin embargo, la organización de éstas elecciones desde un principio presentó varios problemas. Por ejemplo, faltó mucha divulgación a la convocatoria emitida por las autoridades del D.D.F lo que se tradujo en abstencionismo, escepticismo, desconocimiento sobre cómo votar etc.<sup>96</sup> La falta de información oportuna fue un importante obstáculo para que los ciudadanos participaran porque dicha información debió proporcionarse con oportunidad tanto a niveles político-administrativos, como a amplios sectores de la población. La costosa campaña emprendida, terminó por no informar adecuadamente a los capitalinos sobre los objetivos y ventajas de su participación en la elección de representantes vecinales. Sin información no se pudo dar una participación efectiva: "no se puede pedir participación o reprochar la falta de ésta al ciudadano, si no conoce o no está informado del desarrollo que sigue la actividad del Estado".<sup>97</sup>

Además de esas graves omisiones, errores y contradicciones de información hacia la ciudadanía, el principal problema fue en sí el procedimiento de elección para la formación de esos comités ya que políticamente hablando, en los sistemas de representación la votación indirecta es el método más conservador. Para esas elecciones, desafortunadamente las autoridades eligieron dicho sistema: esta acción demostraba el bloqueo gubernamental, para que los capitalinos tuvieran una participación ciudadana auténtica.<sup>98</sup> La mayor parte de los

---

93. Cfr. entre otros a Puga. *Op. cit.* pág. 50.

94. González Gamio, Margarita. "Aún sin democracia", en *Revista Razones*. 7-20 de abril de 1980. pág. 51.

95. *Ibidem*. pág. 52.

96. Puga. *Op. cit.* pág. 52.

97. García Ruiz, M. L. *Op. cit.* pág. 24.

98. Para conocer los diferentes métodos de votación, sugiero al lector se remita a los autores más actualizados y sobre todo más autorizados en éstos temas, pueden consultarse entre otros a: Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional*

habitantes de la capital presenció con desprecio ese proceso electoral debido a la forma en que fue organizado y dirigido por las autoridades del D.D.F.

Por esa razón, las voces en contra para la instalación de los comités se escucharon de inmediato:

"El carácter consultivo que estos hombres y mujeres tendrán, los convierte en elementos decorativos que llenarán la sala del cabildo cuando se entreguen las llaves de la ciudad a un jefe de Estado extranjero o a algún visitante distinguido... No sólo en calidad representativa puede ser cuestionada sino que sus posibilidades participativas están cercenadas por tratarse de una asamblea graciosamente concedida, a la que se escuchará o no de acuerdo con la buena voluntad del jefe del D.D.F. En la deficientísima LODDF... no se señala cuándo, cómo y bajo qué condiciones puede reunirse la asamblea consultiva, ni se puede hacerlo por la propia iniciativa o si debe ser convocada por el jefe del D.D.F."<sup>99</sup>

No debe soslayarse la responsabilidad que tuvieron los partidos políticos de oposición, los cuales "sólo se limitaron a criticar las leyes que regían el funcionamiento de la ciudad y no hicieron nada para que aún dentro de esos estrechos límites, fuera puesta a discusión la arbitrariedad de las autoridades".<sup>100</sup> A pesar de que las autoridades se empeñaron en afirmar que los resultados y la participación ciudadana fue suficiente, la experiencia de esas elecciones en 1980 fue irrelevante:

"Su concepción de la democracia de las manzanas es muy diferente a algunas experiencias concretas de ciudadanos que quisieron participar, pero que se encontraron con el obstáculo burocrático y la manipulación de la tecno-estructura burocrática que, desalentando la política con su lenguaje, impide que esa misma tecno-estructura sea verdaderamente real."<sup>101</sup>

En síntesis, la LODDF disponía que en cada una de las manzanas en que se dividen las 16 delegaciones, debería existir un comité de manzana del que se elegiría a un jefe de manzana. Las funciones de los jefes de manzana sería recoger las demandas de los habitantes de sus manzanas con respecto a servicios públicos, transmitiéndoles ya sea al presidente de la colonia o a la oficina correspondiente de la delegación. El presidente de colonia recogería las demandas transmitidas por los jefes de manzana, o bien por los mismos vecinos enviándolas a su vez a la junta de vecinos que tendría reunión cada mes,

---

*Comparada*. México. FCE. 1996; Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. FCE. 1995; Nohlen, D. *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas. Nueva Sociedad. 3a edición Fundación Friedrich Ebert. 1995; Nohlen, D. *Los sistemas electorales en América Latina: y el debate sobre reforma electoral*. México. UNAM. 1993; y, Nohlen, D. *Enciclopedia electoral de América Latina y del Caribe*, en prensa. Además puede consultarse Lijphart, Arend. "Advances in the comparative study of electoral systems" en *World Politics*, vol XXXVI, No. 3, April of 1984; Taagepera, Rein y Mathews S. Shugart. *Seats and votes. The effects and determinants of Electoral Systems*. New Haven, Yale University Press. 1989. Colteret, Jean Marie y Emeri, Claude. *Los sistemas electorales*. Barcelona. Oikos-lau Ediciones. 1973. Este último, aunque muy atrasado es muy didáctico.

99. Segovia, Rafael. "¿Cuáles elecciones en el D.F.?" en *Revista Razones*, abril de 1980. pág. 7.

100. "D.D.F; la democracia, la demagogia y la negligencia" en *Revista Crítica Política*. Núm. 4, mayo de 1980, pág. 11.

101. Alponente, Juan María. "La democracia de las manzanas", en periódico *UNOMASUNO*, 13/04/1980.

negociándolas directamente en las oficinas de la delegación. Al mismo tiempo, estos representantes vecinales serían promotores de las campañas de bienestar social que emprendiera la delegación correspondiente, informando a la comunidad de las actividades realizadas por la delegación y el D.D.F. en beneficio de la colonia, así como de los programas y planes de desarrollo urbano aprobados por el gobierno capitalino; además de la promoción de actividades culturales y deportivas llevadas a cabo por organismos oficiales. De esa manera, cada comité de manzana de las distintas colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales integrarían sus respectivas asociaciones de residentes, y por cada delegación, las asociaciones de residentes debían integrar la correspondiente junta de vecinos y, por otro lado, el Consejo consultivo de la ciudad de México (C.C.C.M), se integraría con cada uno de los presidentes de las juntas de vecinos.<sup>102</sup> Sin embargo,

"Sin contar con el asentimiento de los ciudadanos, ni en su origen ni durante su desarrollo, esa ley (LODDF) estableció lo que quiso ser presentado como el comienzo de la democracia urbana. Una estructura piramidal (comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas delegacionales) que buscó legitimar al Consejo consultivo, fue entendida como lo que era, gato y no liebre, y por eso sólo circunstancial y limitadamente sirvió a la representación vecinal auténtica."<sup>103</sup>

Así, a partir de los años 70 perduró esa estructura piramidal de participación ciudadana en la capital, en donde las bases eran los habitantes y la cúpula el C.C.C.M. Se debe aclarar que las funciones de tales órganos sólo se reducían a la gestión, opinión y consulta; y no así a la administración ni ejecución. Además, aunque los comités de manzana y las asociaciones de residentes se crearon con el objeto de tener una participación directa en la gestión pública local, estableciendo un marco democrático en donde existieran mayores espacios de gobernabilidad y de participación ciudadana para encontrar alternativas viables para resolver los diversos problemas de la comunidad, los correspondientes reglamentos de éstos órganos para que se regularan sus funciones, tardaron mucho tiempo en decretarse.

En la práctica, dichas instancias de representación no funcionaron realmente, siendo incapaces de enfrentar y responder adecuada y oportunamente a sus representados en aspectos tan cruciales como el desarrollo urbano y buen gobierno. Las deficiencias en la representación de éstos órganos, no sólo

---

102. Cfr. la LODDF de 1978, art. 70, fracciones I-III y IV-IX y *Diccionario Jurídico Mexicano*. México. UNAM-Porrúa. 1995. pág. 537.

103. Granados Chapa, M.A. *Capitalinos. Op. cit.* pág. 9A. Recordemos que las instancias y mecanismos de participación ciudadana estaban ordenados en forma piramidal de arriba hacia abajo verticalmente: en 1er lugar el Consejo consultivo, que era el órgano colegiado de consulta del Jefe del D.D.F e integrado por los presidentes de las juntas de vecinos. En 2º lugar; estas juntas, eran el órgano de participación que existía por cada delegación política y se integraba por los directivos de las asociaciones de residentes. Cada junta, contaba con una directiva integrada por un presidente, un secretario y tres vocales. Este es el único caso en que la Ley Orgánica del D.D.F. regulaba las atribuciones. En 3er lugar las asociaciones de residentes, integradas por los jefes del comité de Manzana; de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional. Cada asociación cuenta con una directiva integrada por un presidente, un secretario y tres vocales. En 4º lugar los comités de manzana, integrados por elección directa de los ciudadanos residentes de área vecinal, por convocatoria de las autoridades delegacionales; cada uno de estos cuenta con un jefe de manzana auxiliado por un secretario y tres vocales. Y en 5º y último lugar los ciudadanos.

derivaron de la falta de recursos humanos, materiales y técnicos suficientes que permitieran agilidad en el análisis y formulación de propuestas, sino más bien, en la estructura de poder que estableció a lo largo del tiempo el mismo sistema político y que no les permitió a los ciudadanos, llegar más allá de lo establecido por el régimen. Estas instancias de gobierno, deberían haber actuado política y administrativamente aunque, esto produjera conflicto porque por un lado, había una administración pública que debía enfrentar los enormes problemas propios de una ciudad como el D.F. y por el otro, los intereses políticos ejercían un fuerte control sobre el gobierno capitalino.

Debido a eso, a fines de los setenta y principios de los ochenta, era necesario dar cauce a la problemática de la ciudad transformando dichos órganos en verdaderos espacios de representación, participación y concertación entre ciudadanos y gobierno, debido a que la organización ciudadana empezaba a rebasar la estructura establecida legalmente. Los nuevos órganos de representación y participación ciudadana deberían tener mayor control en la toma de decisiones apremiantes en la comunidad. Se necesitaba una democracia integral que permitiera orientar la gestión gubernamental a los problemas prioritarios de la sociedad en donde los órganos de representación y participación ciudadana, fueran los canales auténticamente viables para la toma de decisiones de los reclamos sociales, en un sistema de representación equitativa a los intereses comunes.

Sin embargo, desde el inicio de los años ochenta, el Consejo consultivo del D.F. permaneció como organismo cúpula y ajeno a la dinámica de las delegaciones, ocupándose en cuestiones de carácter protocolario, marginándose de la problemática global de la ciudad y mostrando sus limitantes al constituirse solamente como órgano informativo. Desde entonces, las presiones sociales sobre la organización comunitaria y el gobierno, rebasaron las formas de organización y participación ciudadana, lo que permite asegurar que las juntas de vecinos y el Consejo consultivo ejercieron facultades restringidas de origen, que ocasionaban serias deficiencias y delimitaban su accionar para resolver las problemáticas de la ciudad. Las juntas de vecinos realizaban su actividad apoyadas en las autoridades delegacionales, constituyéndose en entidades sujetas a la buena voluntad de la delegación, restringiendo su libertad en favor de los vecinos. Éstos órganos de colaboración ciudadana continuaron limitados a las facultades de: proponer, sugerir, dar a conocer, informar, opinar y cooperar con las autoridades sin tener capacidad de decisión.

Esta estructura piramidal de organización ciudadana perduró hasta 1995, año en que las juntas de vecinos desaparecen con la instalación de nuevos órganos de participación ciudadana llamados: "Consejos Ciudadanos".<sup>104</sup>

---

104. Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública, del D.D.F., art. 44, "Anteproyecto de iniciativa de ley de participación ciudadana", arts. 42 y 164. Los consejos de ciudadanos se analizan en el siguiente capítulo.

## 2.9 Bases de la gobernabilidad y reforma política de 1977.

Paralelamente a la creación de las instancias de participación ciudadana antes descritos, se empezaban a formar otros mecanismos que los capitalinos necesitaban para hacer crecer su participación en los asuntos de gobierno. Por iniciativa del entonces presidente de la República José López Portillo (1976-1982), en el marco de la reforma política promovida por él en 1977, el 1º de abril de ese año el entonces Secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral don Jesús Reyes Heróles, pronunció en el Estado de Guerrero un discurso que se conocería como "Discurso de Chilpancingo", en donde expuso los propósitos de la reforma política que el Jefe del Ejecutivo proponía. La idea básica de esa reforma era que el Estado mexicano, ensanchara las posibilidades de la representación política de la ciudadanía, de tal forma que se pudiera captar en los órganos de gobierno el complicado mosaico ideológico nacional de las mayorías que difería de los intereses de las minorías. De acuerdo al discurso de Reyes Heróles, tanto las mayorías como las minorías, tenían derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tenían derecho a decidir; con esa retórica el secretario de gobernación se convertía en el autor e inspirador de ese histórico proceso.

Lo significativo es que con el discurso oficial, se retomaba nuevamente la participación de los mexicanos. Esa reforma política, estaba orientada para promover una mayor participación de los capitalinos y darle así, una mayor sustentación al régimen democrático fomentando el pluripartidismo para una mayor gobernabilidad. Para beneficio de los ciudadanos del D.F., lo importante de la reforma era la incorporación de mecanismos institucionales de participación ciudadana como el derecho a la información pero aún más, la introducción del referéndum<sup>105</sup> y la iniciativa popular<sup>106</sup> como procedimientos de gobierno

---

105. El referéndum, es la más importante de las manifestaciones de gobierno de democracia directa. Es una institución en la cual los ciudadanos que componen el cuerpo electoral de un Estado, aceptan o rechazan una proposición formulada o una decisión adoptada por otro de los poderes públicos. Es un derecho del pueblo a manifestar su conformidad o inconformidad a la formulación y sanción de las leyes, con lo cual se evita el poder político de los representantes. Es una votación popular, es una convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente y tiene como objetivo preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno o las relaciones del régimen con la sociedad. Mediante el referéndum, el pueblo participa por vía consultiva o deliberativa en el proceso decisonal. Existe el referéndum constitucional y el legislativo, el primero se da cuando el electorado participa en la función constituyente y puede tener dos manifestaciones a) decisión sobre la futura forma del Estado y b) decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente. En el referéndum legislativo, las leyes aprobadas por el parlamento son sometidas a una votación popular y además, se puede presentar proyectos de ley por iniciativa del electorado. Por sus efectos, el referéndum puede ser: constitutivo, modificativo o abrogativo. Por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio o facultativo. Por su origen puede ser: popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional. El referéndum consultivo y el arbitral merecen mención especial: el primero es un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente; el segundo es propiamente político con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional. A este mecanismo constantemente se le ha confundido con el plebiscito sin embargo, ni el referéndum ni el plebiscito suponen una elección de representantes sino de decisiones. En México el referéndum ha sido propuesto como un mecanismo de participación ciudadana que permite a los electores intervenir directamente en la creación, modificación, aprobación o rechazo de los ordenamientos legales que son producto del proceso legislativo del Congreso, ya sean de la Constitución, de cierta ley secundaria, o de algún reglamento. Cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. México, Porrúa. 1980. pág. 52; Bobbio, N. Mateucci, N. y Pasquino G. *Op. cit.*; Enciclopedia Jurídica OMEBA. *Op. cit.* Tomo XXIV. pág. 190; Fay, Carlos. *Derecho político*. Argentina. Ediciones De Palma. 1988. pág. 47; González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. México. Porrúa. 1992. pág. 393; Merino Huerta, M. *Op. cit.*

106. La iniciativa popular, es un mecanismo de democracia directa que permite a los ciudadanos participar en la tarea gubernamental de manera más inmediata que a través de la elección de sus representantes. Este mecanismo, abre la

semidirecto para incentivar a la participación de los ciudadanos. En teoría, con estos nuevos mecanismos, los ciudadanos podrían participar directamente en la toma de decisiones, en materia de gobierno y en asuntos de carácter legislativo. En la exposición de motivos de la iniciativa enviada al Congreso, se expresó el deseo del Ejecutivo de la Unión de que:

"la participación popular sea efectiva en la vida civil del D.F., que las leyes puedan lograr una efectiva aplicación cuando, conocidas por todos puedan decidir sobre su vigencia; que los reglamentos que afectan al desarrollo comunitario... sean asimismo resultado de la determinación de quienes deberán acatarlo. La iniciativa no limita la intervención a un mero acto electivo en torno a una ley o reglamento, sino que propone que estos ordenamientos puedan iniciarse en la mente creadora de quienes en última instancia son sus beneficiarios y que puedan proponer por conductos adecuados, normas jurídicas que requiere el interés social". (*Lo anterior fue señalado por los senadores y, por el lado del jefe del Ejecutivo se señaló que*): "El Ejecutivo expresó estar convencido de que con estos mecanismos se alentarían las actividades cívicas y políticas de los habitantes del D.F., de tal forma que, tanto en la proposición como en la aprobación de los diversos ordenamientos que les atañen, pudieran intervenir de manera directa y hacer valer por estas vías sus aspiraciones".<sup>107</sup>

Así, respecto al gobierno del D.F. se propuso modificar la base segunda de la fracción VI del artículo 73 constitucional. Con esa reforma: "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, conforme al procedimiento que la misma señale".<sup>108</sup> Al aceptarse la reforma al artículo 73, se

---

posibilidad para que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación de los poderes ejecutivos. Constituye una especie de seguro en contra de la tendencia a la exclusión partidista y parte en consecuencia, de un supuesto básico: si los representantes políticos no desempeñan su labor con suficiente amplitud, los ciudadanos pueden participar en las tareas legislativas de manera directa. Mediante la iniciativa popular, en vez de ejercer un simple control *a posteriori*, los ciudadanos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental. En la práctica, la iniciativa se ejerce mediante el depósito de un proyecto, firmado por un número determinado de electores, tendiente a solicitar la adopción de una ley o su abrogación, o la revisión de la Constitución. De negarse el órgano legislativo a dar curso al proyecto así presentado, se celebrará una consulta popular (que es otro mecanismo de participación ciudadana); si la mayoría de los ciudadanos adoptan el referido proyecto, el legislador tendrá que inclinarse, y se aplicará la ley o la reforma así aprobada. *Cfr.* Valadés, Diego. "La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano", en *Anuario Jurídico*. México, VI, 1979; Merino Huerta, M. *Op. cit.*; y Cámara de Diputados. *Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana. Memoria*. México. Comisión de Participación Ciudadana. LVI Legislatura. 1996. En esta última referencia, elaboré una síntesis de todos los conceptos de participación ciudadana y de democracia directa que existen: recomiendo al lector una revisión.

107. Para revisar la postura de los senadores véase: Congreso de la Unión. Diario de los Debates de la Cámara de senadores del congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año II, período ordinario, L Legislatura. México. 3 de noviembre de 1977. Tomo II número 17, págs. 1-18; y para la posición del Ejecutivo véase: López Portillo, José. "Exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 1978. págs. 29-30. Las cursivas son agregados míos.

108. El decreto fue promulgado el 2 /12/1977 y publicado en el DOF el 6/12/1977. Debe aclararse que el tipo de referéndum era consultivo únicamente. Históricamente, recordemos que en el siglo pasado se intentó reglamentar una especie de referéndum, en el Proyecto de Constitución de 1857 en su artículo 125, el cual decía: "Art. 125. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que: un Congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y estas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución". *Cfr.* Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*. México. Talleres de la Ciencia Jurídica. 1898-1900. Tomo 2. pág. 130.

estaría fortaleciendo el concurso popular para la creación y asistencia de normas eficaces, reguladoras de las actividades del centro demográfico más importante del país para convertirlo en un instrumento ágil para la comunidad que siendo la más numerosa, carecía de una legislatura particular por ser el asiento de los Poderes de la Unión.

Por esa razón, el capítulo sexto de la LODDF de 1978, incorporó el título: "De la Participación Política de los Ciudadanos", en los artículos 52 a 59 se establecían los lineamientos y las bases a que debían sujetarse dichos mecanismos de participación ciudadana; lo que hizo necesaria su propia reglamentación. Al estipularse lo referente al referéndum y a la iniciativa popular, se disponía que el referéndum podía ser iniciado por el jefe del Ejecutivo, por la cámara de diputados a solicitud de las dos terceras partes de sus integrantes y por la cámara de senadores, a solicitud de la mitad de sus integrantes; con excepción de los reglamentos, que sólo le correspondía ser iniciado por el presidente de la República cuando hubiese formulado el proyecto correspondiente antes de expedirlo, por lo que se le catalogaba sólo como de ratificación. Aunque el presidente de la República, no era la instancia más representativa de la población, se estipuló con carácter de obligatorio el referéndum para el jefe del Ejecutivo y para ambas cámaras, cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación pudieran afectar a la totalidad de los habitantes del D.F., tratándose de la satisfacción de necesidades sociales de carácter general; y se le atribuyó el carácter de facultativo cuando no reuniera las características de obligatorio, dejándose en este caso, a juicio de las autoridades la facultad para iniciar o no el procedimiento. En ese sentido: "los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrían determinar los casos concretos de notoria inconveniencia para el procedimiento del referéndum, pero basando su juicio en razones de tipo jurídico, económico y social que fundaran su negativa".<sup>109</sup>

Respecto a la iniciativa popular, ésta se estatuyó como el derecho de una parte del cuerpo electoral del D.F. para presentar al órgano legislativo proyectos o iniciativas de ley para crear, modificar o derogar determinados ordenamientos legales o reglamentos. Pero se estableció como requisito, que debía ser apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos de las 16 delegaciones políticas, de los cuales, por lo menos, 5,000 debían residir en cada una de éstas y además, la autoridad debía comprobar que se encontraba apoyada por esa cantidad de ciudadanos. No obstante: "a nuestro modo de ver, y dado que no hay procedimiento para comprobar el apoyo de los 100,000 ciudadanos, da como resultado un derecho meramente declarativo y sin operancia para los ciudadanos del D.F.". <sup>110</sup> Por esa razón, empezaron los obstáculos para la activación de estos mecanismos porque, aparte de lo anterior, también se establecía que en la ley

109. Para revisar la normatividad Cfr. D.D.F. Ley Orgánica del D.D.F. 1978. artículos 52 al 59. págs. 39-40. También se puede revisar a: Domínguez Magdaleno, Esmeralda. *Aspectos sociológicos de la participación ciudadana en el gobierno del D.F.* México. UNAM. Facultad de Derecho. Tesis de licenciatura en Derecho. 1997. pág. 34.

110. Acosta Romero, M. *Op. cit.* pág. 281.

correspondiente que regulara los procesos de referéndum e iniciativa popular, se señalaría el trámite de la iniciativa popular y la forma de comprobación de los requisitos exigidos. La iniciativa popular relativa a leyes se substanciaría por el Congreso de la Unión, y con relación a los reglamentos, se llevaría a cabo por el Ejecutivo Federal.

Además de lo anterior, se incluyeron también disposiciones de carácter limitativo: "No son objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del D.F."<sup>111</sup> Aunque debemos decir que, tanto la hacienda pública como los asuntos en materia fiscal, son algunos de los rubros que más han afectado a los ciudadanos. De esa forma, la participación de los ciudadanos quedó limitada, ya que si los ordenamientos hacendarios y fiscales siempre han sido considerados injustos, por lo tanto, el Congreso de la Unión tácitamente aceptó que serían rechazados si fuesen sometidos a referéndum; y así quedaron excluidos totalmente. En esas circunstancias, el referéndum no podía ser considerado como un mecanismo real y total para la participación ciudadana, ya que estaba avasallado a la decisión del presidente y a las cámaras para que se pudiera iniciar el proceso. Los procedimientos de referéndum, se debían iniciar previa información y difusión con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha prevista para ello. El contenido y las características de los ordenamientos legales o reglamentos que se sujetaran a referéndum se haría en la entrega de las formas de votación, las cuales incluirían el texto completo de los mismos para el conocimiento de los votantes, ya fuese en el procedimiento de referéndum o en el de iniciativa popular. A consideración de la autoridad, se podría señalar por separado en la cédula de votación, los puntos de mayor importancia e interés público, sin que la negativa a alguna de ellas significara el rechazo de la totalidad del documento, sino la modificación o adecuación de la proposición concreta y que, en su caso, pudiera volver a sujetarse a referéndum.<sup>112</sup>

En síntesis: al introducirse el referéndum y la iniciativa popular en las reformas constitucionales, se hizo creer a la población que estaba dando inicio una mayor participación ciudadana en la vida política del D.F. El gobierno pretendía que estas figuras sirvieran como instrumentos de expresión e interpretación de la soberanía del pueblo, y que permitieran a los ciudadanos intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno capitalino y en la administración de los principales servicios públicos. Lo vago e impreciso de dichas reformas sin embargo, dejó a la ley secundaria la definición de esos derechos, sin que se haya llegado a elaborar su ley reglamentaria correspondiente. Poco tiempo después, el 28 de diciembre de 1982 y el 3 de febrero de 1983, se publicaron en el DOF las reformas que modificaban al artículo 73 constitucional: era obligación de los legisladores elaborar la ley reglamentaria no obstante esto no se llevó a cabo. Así, mediante las reformas de 1986-1987,

---

111. Cfr. artículo 58 de la LODDF.

112. Domínguez Magdaleno, E. Op. cit. pág. 37.

suprimieron del texto constitucional ambas figuras. A pesar de que tales mecanismos tendían a abrir nuevos espacios de participación ciudadana en los actos de gobierno de los capitalinos, desafortunadamente no trascendieron en virtud de que nunca se llevó a la práctica alguno de ellos, debido -insisto- a la falta de reglamentación de dichos instrumentos:

"En algo quiso aliviar los efectos del régimen antidemocrático que constitucionalmente vive la ciudadanía del D.F., pero aparte de que no hay reglamentación sobre el referéndum y la iniciativa popular, su institución no elimina el problema de origen, que sigue siendo el que los ciudadanos del D.F. no eligen a sus autoridades".<sup>113</sup>

Una vez existiendo en la legislación instrumentos de participación ciudadana, los políticos eran los responsables de darle impulso e iniciar el procedimiento pero jamás se ocuparon de ello, demostrando con esa actitud, el gran desinterés del gobierno por la opinión pública sobre el tipo de gobierno que habría de regir al D.F. La instauración de estos mecanismos de participación ciudadana estuvo mal planteada. Suponiendo que éstos hubiesen llegado a promulgarse: ambos mecanismos estarían avasallados a la voluntad del presidente de la República y del Congreso de la Unión, pues de ellos dependía la decisión de iniciar el referéndum y hasta que, en su concepto se cumplieran los requisitos de la iniciativa popular, ésta se tomaría como válida. Esto hace que, ambos métodos de participación de la ciudadanía capitalina fueran prácticamente inoperantes, porque debían ser promovidos directamente por el gobierno capitalino en una coyuntura específica. Pero además, se puede decir que el problema para la activación de éstos mecanismos, no se concreta a las limitantes que se le fijaron desde su creación, sino cabría preguntarse ¿porque la ley reglamentaria que se encargaría de regular el procedimiento del referéndum y la iniciativa popular, nunca se promulgó?, ya que ésta fue una de las razones principales por las cuales no se activaron los mecanismos. (Véase cuadro 5 del próximo capítulo).

Por esa razón, y debido a la falta de regulación de estas figuras que permitiera su ejecución, hasta ese entonces los capitalinos seguían careciendo de instrumentos institucionales de participación ciudadana para influir en el gobierno que sin duda alguna, representaban verdaderos medios para involucrar a los ciudadanos en la actividad legislativa de su entidad:

"A diferencia de los próceres del liberalismo decimonónico, como Prieto y Zarco, que defendieron con ardor la vida municipal en el D.F., nadie pareció interesarse por restaurarla sino hasta los años ochenta. En realidad, lo que ocurría era que no había espacios para expresar esa demanda. Cuando en 1977 se realizaron audiencias públicas para la reforma política, varios partidos de izquierda [los comunistas, el PPS y el PST] así

---

113. Córdova, Arnaldo. "D.F.: Estado condicionado", en *Revista Proceso*. Núm. 283, 5 de abril de 1982. pág. 31. Lo que quiere recalcar A. Córdova es que la reforma política de 1977, fue la consagración de la categoría de ciudadanos de segunda, categoría acuñada por la oposición para significar que los residentes del D.F. eran los únicos mexicanos sin derecho a elegir a sus representantes y gobernantes locales. La reforma política de 1977 acentuó la necesidad de una reforma constitucional que permitiera por una parte, elegir al jefe de gobierno del D.F., y por otra, integrar la propia legislatura local de la entidad, debido a que el congreso federal seguía siendo el legislador en los dos ámbitos de competencia.

como el malogrado filósofo Carlos Pereyra pusieron por primera vez en el tapete de la discusión el tema de los derechos ciudadanos de los capitalinos. En vez de admitir ese reclamo, el gobierno estipuló sólo en la Constitución el referéndum y la iniciativa popular, referidos precisamente al D.F. Fue un avance nominativo, que nunca se practicó, a pesar de que lo recogiera la LODDF en 1978".<sup>114</sup>

Así, en el mismo tenor como señalan diversos politólogos:

"Ciertamente el referéndum y la iniciativa popular son en la actualidad demandas nacionales pendientes muy importantes para organizaciones ciudadanas y para fuerzas políticas que no pretenden convertirse en partidos, pero en 1977 no se apreció su valor y utilidad, entre otras razones porque eran fórmulas aisladas y sucedáneas, que se juzgaron como insignificantes comparadas con los derechos políticos formales que se asociaban a las aspiraciones democráticas y a la participación de los partidos políticos en la elección de autoridades locales del D.F. Si bien la iniciativa popular y el referéndum parecieron casi ridículas, con el tiempo la situación política de los capitalinos resultó peor, puesto que nunca se pusieron en práctica tan generosas figuras de participación. Insuficientes y ajenas resultaron en aquel entonces esas formas de participación ciudadana, tanto que para el conjunto de la sociedad civil y en especial para los partidos políticos, su desaparición del texto constitucional pasó inadvertida".<sup>115</sup>

---

114. Granados Chapa, M. Á. *Capitalinos*. *Op. cit.*

115. Las reformas en donde se señaló la desaparición de ambas figuras se publicaron en el DOF del 10 de agosto de 1987. *Cfr* además a Fernández Christlieb, P. *Op. cit.* pág. 5. Las cursivas son agregados míos.

### 2.9.1 Las formas de participación ciudadana de los años ochenta.

Para subsanar la carencia de participación de los ciudadanos en la problemática de la ciudad, desde inicios de los años ochenta el gobierno buscó nuevos canales en los cuales pudiera incluir las inquietudes ciudadanas. Esos intentos oficiales iniciaron con las propuestas del discurso político del candidato del PRI a la presidencia de la República; como un elemento sustancial en su estrategia de campaña, el entonces candidato Miguel de la Madrid Hurtado adoptó la consulta popular.<sup>116</sup> Desde entonces, ese mecanismo significó una instancia oficial para escuchar las demandas y opiniones de los capitalinos sobre la diversidad de problemas que padecía en ese entonces el D.F.<sup>117</sup> Una constante exhortación a la gobernabilidad, vía participación ciudadana, así como diferentes compromisos para que los ciudadanos pudieran participar realmente, permearon los discursos de campaña del candidato priista:

"En el contexto nacional, más de 10 millones de habitantes de la ciudad de México, requieren de una más activa participación política que mejore y enriquezca sus posibilidades de representación... Los mejores actos de gobierno ciudadano algunas veces no tienen el éxito deseado pues el consenso político de los habitantes no encuentran fáciles canales de expresión. Debemos encontrar las fórmulas para aumentar la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad".<sup>118</sup>

El candidato oficial reiteró en su discurso:

"Hemos escuchado de los habitantes metropolitanos su deseo por una mayor participación en el gobierno del D.F. Hay un acuerdo generalizado de que es hora de reivindicar para el pueblo su legítimo derecho de convertirse en sujeto activo y decisorio de los actos de gobierno. Queremos que el pueblo capitalino cuente con amplios cauces de participación política, de auténtica representación en la estructura gubernativa de la ciudad de México".<sup>119</sup>

Desde el término de su campaña política y posteriormente, ya como presidente de la República electo, en su discurso de toma de posesión el 1º de diciembre de 1982, Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988) refrendó la necesidad urgente de abrir cauces en la estructura del gobierno ciudadano y señaló:

"Mantendremos permanentemente la consulta popular. Convocaré a un debate público para analizar el estado que guarda el proceso de la reforma política... la participación

---

116. La consulta popular es una de las instituciones más valiosas para lograr la expansión de la democracia directa en tanto que extiende la posibilidad de que los ciudadanos participen en ciertas decisiones políticas y hagan saber sus aspiraciones y necesidades que reclaman ser satisfechas por el Estado. La consulta popular es otra institución de democracia directa como el referéndum y la iniciativa popular, así como el plebiscito y el veto popular. Cfr. Gómez Collado, Roberto. "La participación popular en la planeación democrática del desarrollo estatal en México", en *Revista de Administración Pública*, México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983.

117. La solución a la problemática del D.F. en materia de transporte, contaminación, vivienda, abasto, agua, basura, asentamientos humanos, seguridad social etc. se tornaba impensable si no era abordada por gobernantes y gobernados.

118. De la Madrid Hurtado, Miguel. *Los grandes retos de la ciudad de México*. México. Grijalbo. 1982. págs. 19-20. El subrayado es mio.

119. *Ibid.*, pág. 105. El subrayado es mio.

Sin embargo, a pesar de los deseos optimistas del nuevo presidente, la crisis económica y política se acentuaba. En enero de 1983, la Secretaría de Gobernación dio a conocer un comunicado, donde afirmaba que la vida de la ciudad se complicaba cada vez más por lo que las demandas económicas, sociales y electorales de los capitalinos, deberían traducirse en acciones concretas del gobierno.<sup>121</sup> Desde entonces, para lograr mayor gobernabilidad se demandaban más espacios de participación ciudadana. Es así que en sus planes de desarrollo, el gobierno incluyó la participación de la comunidad porque ésta representaba; una actividad organizada, racional y consciente de la población, que tenía como objeto expresar iniciativas, necesidades o demandas, defender intereses o valores comunes, alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos o influir directa o indirectamente en la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida de la comunidad.<sup>122</sup> En suma, el gobierno proponía una corresponsabilidad, porque según el discurso oficial:

"la inclusión de la participación popular en la planeación del desarrollo del país, es un instrumento legitimador de la democracia que lo sustenta; ya que la democracia no solamente se ejerce en los comicios sino que, como lo señala la Constitución General de la República (*debe ser*), un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".<sup>123</sup>

La estrategia del gobierno para encarar los graves problemas del D.F. inició con el *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. En ese documento se volvía a recalcar la necesidad de ampliar la participación ciudadana a nivel delegacional y en los actos de planeación urbana "con las aspiraciones de los ciudadanos para apoyar y orientar la acción gubernamental con la participación plena de la sociedad."<sup>124</sup> Así, para propiciar la participación ciudadana dentro del marco del sistema nacional de planeación democrática y ante la necesidad de controlar el desbordado crecimiento de la capital a través de una planificación urbana racional, el poder Ejecutivo emitió en 1984, un decreto que dio origen al Comité de Planificación para el Desarrollo del D.F. (COPLADE-DF). Entre otras atribuciones de ese organismo, estaban las de propiciar la participación de la sociedad, promover la concertación de acciones entre el gobierno del D.F. y los sectores social y privado para fungir como órgano de consulta del D.D.F.<sup>125</sup>

---

120. De la Madrid Hurtado, Miguel. "Discurso de toma de posesión", en periódico *UNOMASUNO*, Suplemento político. 2/12/1982. El subrayado es mío.

121. Cfr. Mercado, Ángel. "Democracia y poder en la ciudad de masas", en *Revista Estudios Políticos*, nueva época, números 4-1, octubre de 1985 a marzo de 1986. México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1986. pág. 53.

122. SAHOP. *Glosario de términos sobre asentamientos humanos*. México, julio de 1977. pág. 101. citado por Ríos, Dinora. *La participación ciudadana como estrategia de desarrollo urbano municipal*. México. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en sociología. 1982. pág. 14.

123. De la Madrid Hurtado, Miguel. *Pensamiento político*. México, Coordinación General de Documentación y Análisis. PRI. 1982. Tomo IV. pág. 473. Las cursivas son agregados míos.

124. SPP. *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*. México. 1983.

125. Cfr. DOF del 27 de octubre de 1983, fecha en que se publica el COPLADE. Este quedó formado de la siguiente

Sin embargo, con los sismos de septiembre de 1985, se acentuaron los conflictos provocando diversos cambios: inició una movilización ciudadana que mostró una sociedad capitalina madura, con capacidad de organización para atender los problemas que había provocado el terremoto. Esta capacidad de autorganización ciudadana, se pudo ver en la notable filantropía de los capitalinos, su vocación de trabajo, de reconstrucción y el cúmulo de demandas que estaban ligadas a los residentes de la ciudad en su vida cotidiana como la vivienda pero, sobre todo, la necesidad de revisar los mecanismos de autorganización vecinal.

---

manera: un presidente (el regente del D.D.F.); un coordinador general; los titulares de las unidades administrativas del D.D.F. y los titulares de las delegaciones políticas. Además, participaron en éste organismo los senadores y diputados del D.F. los miembros del Consejo Consultivo y un numeroso grupo de representantes de instituciones y organizaciones sociales. Para las atribuciones puede verse también: D.D.F. Gaceta Oficial. Núm. 277. 10 de diciembre de 1983. págs. 3-5.

## 2.9.2 La participación ciudadana en la reforma política de los años ochenta.

Para enfrentar el caótico escenario de los sismos de septiembre de 1985, en diciembre de ese año, el presidente de la República anunció la *reforma política del gobierno del D.F.* El 19 de junio de 1986, el secretario de Gobernación Manuel Bartlett, dio a conocer ese acuerdo presidencial y convocó al foro sobre: "La renovación política-electoral y participación ciudadana en el D.F.". El día 24 de ese mes se anunció que se convocaría la participación de grupos políticos, asociaciones académicas y ciudadanos en general a los *Foros de Consulta Popular* denominados: "Participación Ciudadana en el Gobierno del D.F." y tres días más tarde Bartlett inaugura el: Foro de Renovación Política y Democratización del D.F.

De esa forma y por acuerdo del jefe del Ejecutivo Federal, inició la consulta popular en la capital consistente en varias audiencias públicas. A partir del primero de julio de 1986 y hasta el 23 de agosto de ese año, se llevaron a cabo dichas audiencias en las cuales se discutieron las posibles reformas de participación ciudadana en el D.F. De los debates y trabajos presentados se reconoció la necesidad de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales, conservando a la capital en su ubicación y extensión actual, se propuso el fortalecimiento de la democracia ciudadana por medio de la creación de un Congreso exclusivo capitalino y el fortalecimiento de los órganos vecinales de participación ciudadana.

Además, algo muy importante es que en las audiencias para discutir las nuevas formas de participación ciudadana en el gobierno del D.F., hubo dos opiniones centrales; la primera, compartida por todos los partidos con excepción del PRI, fue en el sentido que se estableciera un gobierno propio y electo en el D.F.,<sup>126</sup> la segunda, sostenida sólo por el PRI, proponía que se conservara la designación presidencial del regente pero con la elección de un poder legislativo propio que asumiera si no todas, algunas de las funciones de otros congresos locales.

Por esta razón, se puede decir que a la crisis de 1985 el gobierno federal

---

126. Se debe señalar que la propuesta para elegir a un jefe de gobierno del D.F. no surgió en los años ochenta. Rastreando en la historia, en el período de sucesión presidencial de 1958 Vicente Lombardo Toledano, militante del Partido Popular (PP) señalaba en su discurso: "Otro problema que en vista de la experiencia de los últimos 30 años necesita ser resuelto, es el relacionado al gobierno del D.F... la experiencia demuestra que es indispensable y urgente dar participación a los habitantes del D.F. en el gobierno de la capital de la República y en la administración de los servicios municipales". Obviamente, el PP se refería a la desaparición de los municipios en 1928 y por ello demandó en su programa político: "Respecto del D.F. deberán restaurarse los municipios y sus ayuntamientos. Con el objeto de coordinar sus servicios públicos deberá crearse un organismo en el que participen los ayuntamientos... Para restaurar los municipios en el D.F. y garantizar su independencia, se reformará la fracción II del artículo 115 constitucional". Por su parte, el PAN, a través de su candidato presidencial, Efraín González Morfín, propuso en su plataforma política del 9 de noviembre de 1969, el "establecimiento progresivo de un gobierno democrático en el D.F., con participación de los habitantes en las decisiones acerca de la integración de los órganos de gobierno y de la prestación de servicios públicos...Establecimiento de un Consejo de Gobierno de elección popular, con facultades para dictar los reglamentos administrativos del D.F. y para oír a los habitantes en relación con los servicios públicos". Cfr. "Tesis sobre México. Programa del Partido Popular", en periódico *Excélsior*, 30 de septiembre de 1957. págs. 10a-14a, citado en Planes en la Nación Mexicana. Libro diez: 1941-1987. México, senado de la República y COLMEX. 1987. págs. 378-379 y 422.

respondió organizando esos foros, cuyo objetivo explícito en el caso de la capital, era simplemente modificar la estructura del gobierno ciudadano y de esa forma permitir una mayor participación ciudadana sin cambiar la situación jurídica y política del D.F. Palabras más, palabras menos y con algunas variaciones, todos los partidos de oposición participantes en las audiencias públicas organizadas con el fin de discutir la democratización capitalina, coincidieron en la misma propuesta: crear el Estado 32 de la federación en el territorio del D.F. el cual se denominaría Estado del Valle de México o Estado de Anáhuac; y que este nuevo Estado tuviera plena autonomía para que sus habitantes pudieran elegir al gobernador, al congreso local y a los presidentes de los municipios que dividiría el mismo.<sup>127</sup>

Sin embargo, el nuevo mecanismo -las audiencias públicas realizadas a través de foros de consulta popular-, creado para incentivar la participación de los ciudadanos tenía varios inconvenientes. La consulta popular era un medio, no un fin. En el D.F. fue un foro efímero y heterogéneo que se realizó por convocatoria expresa del gobierno. El hecho que se escuchara al capitalino y se le diera este espacio público para tratar de influir en el proceso de toma de decisiones, de ninguna manera comprometía al Estado, porque éste mecanismo sólo representaba un sondeo de opinión donde los capitalinos que participaban no necesariamente eran sujetos colectivos, por lo que no tenían la fuerza necesaria para llegar a la negociación. Al intentar reestructurar y fortalecer los órganos tradicionales de colaboración ciudadana de la ciudad de México, el Estado estaba intentando abrir espacios democráticos de participación específica, determinados por el sistema jurídico-administrativo. Al tratar de organizar a la ciudadanía, el sistema político suponía que los capitalinos, dejarían de ser sujetos individuales y dispersos capaces de transformarse en sujetos colectivos, para participar dentro de las reglas del juego (básica e inicialmente en el desarrollo de su comunidad), sin menoscabo de la fuerte imagen del presidente de la República. Estas acciones parecían renovar, fortalecer y mejorar la organización del sistema político.

No obstante y en síntesis, la consulta sobre participación ciudadana de 1986 resultó frustrada, porque dichos foros no ayudaron para que la capital tuviera gobierno propio con un jefe electo por la ciudadanía. Las ponencias y los resultados de los foros presentados en agosto de 1987, sólo permitieron dos cosas: a) la reforma al artículo 73 de la Constitución, el cual determinó el marco constitucional del D.F. y, b) Las modificaciones constitucionales a éste artículo sólo sirvieron para que los representantes de todos los partidos políticos, reunidos en un colegio electoral, calificaran la elección de los integrantes para un nuevo órgano de representación ciudadana: la Asamblea del D.F.<sup>128</sup>

---

127. Cfr. Fernández Christlieb, P. *Op. cit.* pág. 5. Debemos mencionar que fueron los partidos políticos quienes pudieron proponer estos cambios; las propuestas del ciudadano común o no perteneciente a alguna asociación civil o política, no prosperaron.

128. Cfr. "Participación ciudadana en el gobierno del D.F.". Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Órgano Consultivo de la Secretaría de Gobernación. México. 1986. pág. 105.

### 2.9.3 La creación de la Asamblea del D.F. y la reforma política.

Con base en los resultados de la consulta popular realizada desde mediados de 1986, el 28 de diciembre de ese año, el presidente de la República envió una iniciativa al Congreso de la Unión para que los capitalinos tuvieran una Asamblea propia la cual constituía:

"un singular instrumento de participación ciudadana en el gobierno del D.F., pues las funciones de los diputados que la integren y las facultades de pleno, permitirán atender los problemas que más afecten y sientan los habitantes del D.F: la acción política de los diputados de la Asamblea estrechará el contacto entre los ciudadanos y sus representantes y permitirá contribuir a la acción del gobierno de nuestra ciudad capital. Los ciudadanos del D.F. conservan además su representación en la cámara de diputados, que le permite vincularse con el proceso legislativo general, para lo cual la Asamblea tendrá facultad de iniciativa de leyes relativas al D.F."<sup>129</sup>

En términos generales, la iniciativa consistía entre otras cosas, en seguir manteniendo la situación jurídica y política del D.F. como sede de los Poderes Federales; ratificar el principio constitucional de que el gobierno de la ciudad de México corresponde al jefe del Ejecutivo; y conservar en el Congreso de la Unión la facultad de legislar en todo lo que se relaciona con el D.F. En lugar de reformar todo lo mencionado, se propuso adicionar a la fracción VI del artículo 73 constitucional las bases 2a, 3a y 4a y, como supuesta prueba del reconocimiento presidencial en la necesidad de avanzar en la democratización de la ciudad, se creó la Asamblea de Representantes del D.F. (en adelante ARDF).<sup>130</sup>

La ARDF era un nuevo órgano de composición pluripartidista conformada con representantes elegidos mediante el voto personal, libre, secreto y directo de los ciudadanos. Quedó integrada por 40 representantes electos para tres años por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional, pero no tendría las facultades y funciones de legislar propias de un Congreso local;<sup>131</sup>

"La iniciativa del presidente fue aprobada, sin modificaciones por el PRI. Los ocho partidos que conformaban la oposición se retiraron del debate manifestando su inconformidad respecto del surgimiento de un órgano que nacía con facultades de reglamentar; pero no de legislar; con la tarea de gestionar, pero no la de decidir; con la de revisar el

129. Cfr. Méndez Guido, Verónica. *Democracia y participación ciudadana en el D.F. México*. UNAM. Facultad de Derecho. Tesis de Doctorado en Derecho. pág. 221. También puede revisarse la: Unidad de la Crónica Presidencial. *Los azones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Las elecciones de 1988. México, FCE. 1988. pág. 23. El subrayado es mio.*

130. Fernández Christlieb, P. *Op. cit.* pág. 5.

131. Para facilitar la comprensión al lector, trataré de explicar brevemente en que consiste un sistema electoral. Para la integración de la representación popular en los órganos del Estado y, particularmente para el poder legislativo, en la mayoría de los sistemas políticos, existen dos sistemas para proceder a asignar escaños a los partidos políticos dentro de las cámaras. El primero es el sistema de mayoría que consiste en asignar uno o varios escaños a cada uno de los candidatos que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las circunscripciones electorales. El escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal, de mayoría relativa o absoluta y, de una o dos vueltas, llamado este último *ballotage*. El segundo es el sistema de representación proporcional, éste es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición, un número de escaños emitidos a su favor. Este principio ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. Se debe señalar que el sistema mayoritario y el proporcional, son los dos modelos tradicionales de sistemas electorales, todos los demás constituyen ni más ni menos que modificaciones o perfeccionamientos de éstos ya que todos se apoyan en ellos.

presupuesto cada tres meses, pero sin facultad de aprobarlo."<sup>132</sup>

La ARDF inició sus funciones en octubre de 1988, después de seis décadas que el D.F. perdiera sus municipios y con ello sus autoridades electas. Se podría creer que esta instancia significó un avance democrático para la gobernabilidad y la participación ciudadana en la capital, ya que nació como una institución en donde los ciudadanos encontrarían nuevos mecanismos de expresión y acción al fortalecerse la pluralidad partidaria porque se estaba mejorando la relación entre gobernantes y gobernados, estableciéndose bases sólidas para la participación ciudadana del gobierno capitalino. Al ser un órgano con el objetivo de establecerse como una instancia de participación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales que podría analizar y discutir sobre los problemas públicos, así como reglamentar y proponer nuevas perspectivas de solución, sus facultades primordiales fueron las de expedir normas de observancia general obligatorias, con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno en las materias expresamente determinadas por la Constitución de la República. Contaba también con facultades para realizar funciones de consulta pública, promoción, gestoría, evaluación y supervisión de las acciones administrativas y de gobierno encaminadas a satisfacer las necesidades sociales de la población incluso, sobre la aplicación de los recursos presupuestales.

Sin embargo, dichas facultades se redujeron a la materia reglamentaria y sólo se limitaron a la vigilancia en la administración pública del D.F., pero no así a la materia legislativa. Lo que significó que se convirtiera en el receptor de las demandas capitalinas, fungiendo ya como intermediaria, o como gestor ante el Congreso, es decir, se convirtió en un representante pero sin capacidad de decisión, ni de ejecución. Podemos decir que en su origen, la ARDF nació incompleta porque surgió como un órgano de representación ciudadana sin atribuciones legislativas.

Además, en los primeros años de conformación de la ARDF, pocos de sus representantes tenían un conocimiento previo sobre las carencias de la ciudad y su proceso histórico de conformación territorial. Ninguno de ellos se había formado dentro de la militancia de la sociedad civil por ejemplo: organizaciones vecinales o filas de movimientos urbano-populares. "La mayoría de los integrantes de la ARDF eran políticos fogueados en el ámbito nacional, entresacados de la burocracia de partido, o bien representantes gremiales o sindicales".<sup>133</sup> No eran ciudadanos que realmente conocieran los enormes problemas de la ciudad. Desde su conformación, la composición interna de la ARDF, no reflejaba al conjunto de actores urbanos más representativos del D.F.

---

132. Salazar, Sergio E; Solís Acero, F. *Op. cit.* pág. 85.

133. Trejo, Raciél. *et al. Perfil y semblanza política de los miembros de la I Asamblea de Representantes del D.F.* I Asamblea de Representantes del D.F., Centro Histórico de la ciudad de México, 1992. En 1989, después de una década de crisis económica y del terremoto, el gobierno empezaba a percibir por fin la existencia de una conciencia ciudadana, la cual se destacó por la organización social en el D.F. la cual buscaba mayores espacios de participación en la toma de decisiones que afectaban directamente a la ciudadanía, fortaleciendo y adquiriendo un papel de mayor relevancia en la relación gobierno-sociedad.

Por esa razón, la ARDF fue producto de una "reforma política inocua",<sup>134</sup> en la que los aspectos esenciales del debate en torno a la creación del Estado 32 de la República mexicana y la elección del regente de la ciudad, se dejaron de lado o al menos se aplazaron. Ello en virtud de la división que se produjo dentro del Estado en el transcurso de los primeros años del sexenio de Miguel de la Madrid, por los limitados alcances y consecuencias de una reforma política urbana dada en medio de crecientes presiones sociales antes y sobre todo, después de los sismos de septiembre de 1985.

No obstante, la creación de la ARDF dio a los partidos políticos de la oposición, la oportunidad de participar en un proceso electoral que les permitió acceder a una instancia de representación política, que sin ser una cámara local o un cabildo, permitía institucionalizar la gestoría que desarrollaban los líderes políticos, particularmente los vinculados a los sectores populares. Así, desde 1987 con la creación de la Asamblea, se alcanzó un reclamo democrático y, desde entonces, la reforma política de la capital se centró en dos grandes propósitos: a) la restitución plena de los derechos políticos de los capitalinos y b) la construcción de instituciones democráticas de gobierno.

Posteriormente, a principios de los 90, la reforma política planteada por Carlos Salinas de Gortari produjo diversos cambios para la ARDF. No obstante, en materia de participación ciudadana y gobernabilidad, las reformas constitucionales de 1993 fueron las más importantes para esta instancia ya que, derivadas del persistente reclamo de los ciudadanos capitalinos por contar con un verdadero órgano local como lo tienen cada uno de los Estados de la República

---

134. Se puede asegurar que fueron diferentes actores del sistema político quienes intervinieron activamente en la discusión de la reforma política capitalina a fines de los años 80: a) el presidente de la República y la Secretaría de Gobernación; b) el regente de la ciudad y, c) la dirigencia nacional del PRI. Las discrepancias entre ellos, así como los obstáculos y las coyunturas políticas por las que atravesó esta discusión a lo largo de casi todo el sexenio de Miguel de la Madrid explican en esencia el producto de esta discusión como una "reforma que nadie quería". El presidente, por medio de la Secretaría de Gobernación, habría impulsado sin éxito una profunda reforma descentralizadora en el D.F., con miras a crear nuevas formas de representación política que alteraban la raíz de la estructura de la toma de decisiones (incluso dejando abierta la posibilidad de crear un nuevo Estado); por su lado, y presionado por sectores de la iniciativa privada (transportistas e industriales de la construcción) y por los propios delegados políticos, constituidos en figuras caciquiles locales, el regente Ramón Aguirre Velázquez se habría opuesto inicialmente a todo intento de cambio político en la jurisdicción federal, a pesar de haber sido designado directamente por el presidente y de ser su colaborador cercano. Finalmente, la cúpula priista que pareció encabezar cada vez más el debate, propuso una salida "intermedia", consistente en crear solamente un cuerpo legislativo de representantes electos en el D.F. lo cual no implicaba cambio alguno en los contornos o la naturaleza de la estructura administrativa existente en el D.F. y no contenía ninguna disposición que echara abajo el sistema de designación del regente. Ninguna de estas tres ganó, pues fue una "cuarta" salida la que finalmente se impuso, aún después de haberse celebrado a mediados de 1986 las "audiencias públicas" en torno a las formas de gobierno en el D.F. en donde, por cierto, ni siquiera se planteó la reforma que a la postre se introdujera en la capital. En esos momentos no existían suficientes apoyos dentro del aparato estatal para llevar adelante una reforma de mayores dimensiones, aunque existía el compromiso de las autoridades federales con organizaciones sociales y partidos de oposición de realizar algún cambio político dentro del D.F. De este modo, la única alternativa que restaba era ofrecer un plan que todavía incluyera algunos mecanismos limitados para las elecciones directas de representantes locales, pero que también restringiera el poder del cuerpo representativo. El resultado final fue la ARDF, insisto, un cuerpo representativo sin ningún poder legislativo. Cfr. a Davis, Diane. "Protesta social y cambio político en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, México, abril-junio de 1988, IISUNAM, págs. 104, 115 y ss. Por otro lado, respecto a la Asamblea, actualmente existen diversos trabajos sobre su nacimiento. Para los fines de esta investigación, he considerado citar aquellos que encuadren dentro de mis hipótesis. Cfr. por ejemplo a la ya citada: Diane Davis; Bassols Ricárdez, Mario y Corona Martínez, Rocío. "La Asamblea de Representantes del D.F. ¿Una reforma que nadie quería?", en Bassols Batalla, Ángel y González Salazar, Gloria (coordinadores). *Zona metropolitana de la ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político*. México. D.D.F. IIEUNAM. 1993. págs. 339-340.

en virtud de que ellos sí eligen a las autoridades político-administrativas locales, inició el procedimiento legal para que a la ARDF se le dotara de facultades legislativas necesarias para convertirla en un órgano legislativo local, semejante a cualquiera de los Estados del interior de la República.<sup>135</sup> El 26 de julio de 1994 por decreto del Congreso de la Unión, el D.F. pasó a ser una "entidad federativa" y el 15 de noviembre de 1994, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Gobierno del D.F. se constituyó la Iª Legislatura del D.F. como órgano de gobierno local, junto al jefe del D.F. y al Tribunal Superior de Justicia. La Iª Asamblea Legislativa del D.F., inició sus actividades el 15 de noviembre de 1994, cuando se ampliaron las facultades de la anterior asamblea, fue así que la ARDF se reestructuró renombrándose como Asamblea Legislativa del D.F. (en adelante ALDF).

En la actualidad, el Congreso de la Unión seguirá legislando en lo relativo al D.F. en todo aquello que no este expresamente señalado para la ALDF.<sup>136</sup> Así, ésta instancia de ninguna manera puede considerarse como una institución ciudadana plenamente conformada. Es un aparato político en transición, que debe seguir evolucionando democráticamente hablando. Quizás se debe fortalecer el papel que tiene como interlocutor entre el gobierno local y la sociedad capitalina lo cual, le permitirá ir definiendo de una manera mas clara su perfil y alcance, que redunde en beneficio de los capitalinos. La ALDF debe convertirse en un auténtico poder legislativo local con plenitud de facultades.

---

135. Cfr. DOF del 25/10/1993. Los preceptos que se reformaron fueron el 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 y 122; se adicionó la fracción IX al artículo 76, y el primer párrafo al 119, así como se derogó la fracción XVII del artículo 89.

136. La actual integración y funcionamiento de la ALDF, tiene su base constitucional en el artículo 122 tercer párrafo, y en la Base Tercera de conformidad con las reformas constitucionales publicadas en el DOF del 22/08/1996. Como señala Jaqueline Peschard, la integración de la ALDF, tiene que mantener la fórmula mixta de representación, pero con una distribución diferente que garantice mayores espacios de representación para las distintas fuerzas políticas, atendiendo al hecho de que el D.F. ha sido tradicionalmente una entidad pluripartidista, a diferencia del esquema bipartidario que se ha trazado en la mayoría de las demás entidades federativas. En el D.F., la competencia política no se ha centrado en la disputa entre dos grandes partidos sino, al menos, entre tres, incluso ahora que ya contamos con elecciones para el titular del Ejecutivo local, que por su carácter unitario —elección de tipo suma cero, donde sólo un partido gana todo—, tiende a fortalecer un esquema de dos grandes fuerzas políticas. Cfr. Peschard M, Jacqueline. *Derechos sin instituciones, Un código electoral para el D.F.* Texto presentado en el Foro Público del Grupo de Trabajo sobre el Código Electoral de la Mesa para la Reforma Política del D.F., 01/04/1998.

### 2.9.4 Gobernabilidad y participación ciudadana en la reforma política de los años noventa.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y por primera vez en la historia política del país, el 16 de abril de 1991 el jefe del D.D.F. Manuel Camacho Solís compareció ante la II ARDF. El regente convocó a la discusión sobre una nueva reforma política para la capital, resucitando con esto los viejos debates sobre la democratización y los derechos políticos del D.F. iniciados muchos años atrás. En esa comparecencia y según su discurso, Camacho Solís se comprometió a modificar la relación entre el gobierno y los capitalinos avanzando en el cambio de la elección directa de los gobernantes. Así, el año de 1991 puede ser señalado como el momento en que inició el proceso de reforma política capitalina de los 90, pues fue el momento en que el gobierno de la ciudad estuvo en una posición privilegiada para llevarla a cabo.

El regente planteó los términos de la reforma para que se modificara la relación entre autoridades y ciudadanos. Las reformas propuestas por el gobierno en ese entonces se resumieron en cuatro "puntos:

1. Una reforma política con el objetivo de que se induzcan nuevas formas de representación política directas o indirectas, apropiadas para el gobierno de la ciudad más grande del mundo y asiento de los Poderes Federales en un marco de pluralidad de acciones políticas y sociales;
2. Una reforma en la administración de justicia y en el servicio de seguridad pública para fortalecer el respeto a las garantías y derechos individuales en una situación de mejoramiento cualitativo y cuantitativo de la relación entre gobierno y ciudadanos para cubrir las necesidades de un metropolitano complejo.
3. Una reforma que complete los mecanismos de participación ciudadana en los aspectos de la definición del presupuesto, planeación urbana, la aplicación de reglamentos a través de una labor de gestión, supervisión y vigilancia, tanto a la ARDF, cámara de diputados y Consejo consultivo de la ciudad de México.
4. Una reforma administrativa interna que permita asegurar la máxima coordinación y capacidad de respuesta del gobierno en lo que respecta a su descentralización."<sup>137</sup>

No obstante, es en la comparecencia que Camacho Solís tuvo ante la ARDF en abril de 1992, donde anuncia que se crea una "mesa de concertación". El regente de la capital informaba a la Asamblea, que el presidente de la República le había dado instrucciones para iniciar un diálogo político que pudiera conducir a la reforma del gobierno capitalino. Así, desde los últimos días de octubre de 1992, se exhortó a los partidos políticos, sociedad civil y gobierno (en este caso al D.D.F.), a los trabajos de la mesa de concertación de la reforma política a través de audiencias públicas. Con esta fecha iniciaron los trabajos, los cuales se prolongaron hasta enero de 1993. Sin embargo,

"pese a la amplia respuesta a la convocatoria por parte de organizaciones ciudadanas y políticas, así como de académicos, que permitió reunir un grueso expediente de propuestas, no se explica el por qué en la coordinación de la mesa de concertación quedó el gobierno del D.F. y no la ARDF, que parecía algo más natural."<sup>138</sup>

137. "Reforma Política del D.F., plantea Camacho", en periódico *La Jornada*, 17/04/1991, págs. 7-20.

138. Corona Martínez, Rocío. "Reformas políticas y representación ciudadana en el D.F.", en Coulomb, Rene y Duhau,

En las audiencias públicas se abordaron cuatro “grandes temas:

1. Formas de gobierno y derechos ciudadanos. 2. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios. 3. Hacienda Pública, aspectos financieros y económicos del D.F. 4. Procuración y Administración de Justicia.”<sup>139</sup>

En general, en la mesa de concertación se rediscutía en torno la creación del Estado 32 con el cual se pretendía otorgar libertad para organizarse en el régimen interior sin más limitaciones que las del resto de las entidades federativas, se contaría con un gobierno autónomo en el ejercicio del poder. En este sentido se proponía un Estado Federativo con municipios y ayuntamientos.<sup>140</sup> Se proponía fortalecer las facultades de la Asamblea en materia de aprobación de ingresos y egresos del presupuesto del D.F., la creación de una contaduría mayor encargada de fiscalizar el ejercicio presupuestal del D.D.F. y la ratificación por parte de la ARDF del nombramiento del titular del D.D.F. hecho por el presidente de la República.

---

Emilio. *Dinámica urbana y procesos socioeconómicos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*. México. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos. 1993. págs. 288-289.

139. D.D.F. “Reforma Política”. Gaceta Informativa de la Mesa de Concertaciones para la Reforma política del D.F. México. Diciembre-enero de 1993; Sobrino, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México. INAP, 1993, pág. 341. Además, se puede decir que desde entonces, se estaba proponiendo que se realizara una reforma administrativa, que se ampliaran las facultades de la Asamblea, que se estableciera un mecanismo que garantizara la elección de los delegados políticos y por último, que se instrumentaran reformas a las instituciones que aseguraran el sistema de seguridad del D.F. y de justicia para los ciudadanos.

140. Castelazo, J. Op. cit. págs. 64, 72-73.

### 2.9.5 La mesas de concertación en la reforma política y el plebiscito ciudadano de 1993.

Un mes antes de culminar la mesa de concertación iniciada en 1992, el 13 de diciembre de ese año, nueve representantes de la ARDF integrantes de distintos partidos políticos a título personal, convocaron a un plebiscito<sup>141</sup> ciudadano para realizarse el 21 de marzo de 1993:

...."el plebiscito propuesto, que más propiamente se trataba de una *iniciativa popular*, no tendría otra consecuencia que conocer la opinión de los ciudadanos, y aunque participaron miembros de la ARDF, lo hicieron a título personal, sin vincular al organismo del que formaban parte".<sup>142</sup>

La iniciativa de éstos militantes surgió "haciéndose eco de un sentir amplio de la ciudadanía, para la cual la organización política del D.F. requería cambios acordes con su desarrollo y con los vientos democráticos que corren".<sup>143</sup> Los asambleístas por parte del PAN eran: Patricia Garduño y Pablo Jiménez Barraco; del PRI: Alejandro Rojas Díaz-Durán y Demetrio Sodi de la Tijera; del PRD: Amalia García Medina y Pablo Gómez; del PFCRN: Juana García y Domingo Suárez; y por último del PARM: Oscar Mauro Ramírez. El PPS no participó en éste evento. El objetivo de los convocantes, era hacer participar democráticamente a la ciudadanía en ese proceso de reforma política capitalina.

Sin lugar a dudas, la realización del plebiscito constituía un ejercicio sin precedentes de participación ciudadana que habría de convertirse en la piedra de toque iniciadora de una incipiente transición democrática capitalina en los años noventa, con la cual, la participación ciudadana ganaba terreno. No obstante, las voces oficialistas en contra no se hicieron esperar. Por ejemplo, el senador priista Manuel Aguilera Gómez rechazó la propuesta del plebiscito: insistió tanto en la invalidez de éste, que la opinión pública lo conoció como "el senador no". Éste líder argumentó que no podía aceptar como una expresión libre de la voluntad de la gente "el hecho de que quede encajonada ésta en un sí o en un no".<sup>144</sup>

---

141. El plebiscito es otro mecanismo de democracia directa. "Es la resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos". Es una consulta directa a la ciudadanía sobre asuntos políticos; en la cual se convoca a los ciudadanos para que adopten o ratifiquen una decisión política o confine su confianza en una persona. Este procedimiento se diferencia del referéndum porque éste último, es un procedimiento de legitimidad jurídica y aquel de legitimidad política. El plebiscito se diferencia del referéndum por ser el derecho que tiene el pueblo para intervenir en la ratificación y aprobación de un acto de carácter político, ya sean de naturaleza constitucional o gubernamental. En el plebiscito el pueblo puede intervenir en actos gubernamentales de naturaleza estrictamente política. Pero también, el plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional. Propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas; sí o no. Es el pronunciamiento del pueblo mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. Algunos consideran que se tiene plebiscito cuando el pueblo delibera sobre un tema sin ningún acto previo de los órganos estatales, y sobre todo en hechos o sucesos (no actos normativos) que debido a su excepcionalidad no encuentra una disciplina constitucional. Ni el referéndum ni el plebiscito suponen una elección de representantes sino de decisiones. *Cfr.* a Berlín Valenzuela, F. *Op. cit.* pág. 52; Bobbio, N y Mateucci, N. *Op. cit.*; González Uribe, H. *Op. cit.* pág. 393; Merino, M. *Op. cit.* pág. 8; Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. *Ensayo de un diccionario de política y administración pública*. México. 1era edición. 1990. págs. 245-246.

142. Martínez Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el D.F.?. Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. México. Océano. 1996. pág. 75. Las cursivas son mías. *Supra* para la definición de éste mecanismo.

143. *Ibidem*. pág. 74.

144. *Cfr.* entre otros a: Martínez Assad, C. *Op. cit.* pág. 75; Hernández Alcántara, Carlos. "La experiencia democrática del

Para Camacho Solís, su posición respecto al plebiscito era de "respeto", pues se trataba según su discurso, de una propuesta que enriquecía el debate sobre la reforma política capitalina. Empero, dicha posición no resultó ser muy clara para los asambleístas convocantes, porque la respuesta del jefe del D.D.F. "ni negó ni concedió" apoyo al plebiscito.

La insatisfacción de otros dirigentes partidistas hacia ese mecanismo de democracia directa, también consistía en que jurídicamente hablando, la figura del plebiscito no estaba contemplada en las leyes del D.F., ni mucho menos en la Constitución General de la República y por esa razón, no era un mecanismo institucional de participación ciudadana:

"José Ángel Conchello Dávila, dirigente regional del PAN, calificó la intención de realizar el plebiscito como jurídica y organizativamente inviable. El secretario regional del PAN en el D.F. Gonzalo Allamirano Dimas, aseveró a nombre de su partido, que el plebiscito ciudadano cuenta con toda su simpatía. Sin embargo, dicha institución no se involucraría en el proceso plebiscitario en ningún sentido".<sup>145</sup>

El escepticismo que acompañó la puesta en marcha del plebiscito, pronto habría de transformarse. Para hacerlo funcionar, los asambleístas organizadores lanzaron una convocatoria el 28 de enero de 1993 para formar el: *Consejo de Apoyo al Plebiscito Ciudadano*, integrado aproximadamente por 500 ciudadanos entre intelectuales, políticos, empresarios, artistas, representantes religiosos y dirigentes sociales a través de organizaciones ciudadanas como Alianza Cívica. "Éste fue el punto de partida real de la movilización ciudadana, marcándose así una nueva manera de participación de la sociedad civil capitalina, por encima de intervenciones partidistas".<sup>146</sup>

En ese entonces, eran tres los temas principales que se discutían en la mesa de concertación. Por esa razón y, a pesar del enojo de los opositores a este mecanismo de participación ciudadana y las grandes diferencias existentes entre los partidos, en el plebiscito los organizadores sometieron a consideración de los ciudadanos: a) si los gobernantes del D.F. debían ser electos por los ciudadanos mediante voto universal, b) la articulación de un poder legislativo propio en el D.F.; y quizás lo más difícil, c) la opinión respecto a la creación del Estado 32 en el territorio actual del D.F.<sup>147</sup>

---

plebiscito en el D.F. (diciembre 1992-abril 1993)". en *Revista Estudios Políticos*. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Cuarta Época. Núm. 2. Enero-marzo de 1994. págs. 127-137.

145. Hernández Alcántara, C. *Op. cit.* pág. 128.

146. *Ibid.* pág. 130.

147. La creación del Estado 32 o Estado de Anahuac no era un debate político nuevo. En 1961 el Partido Popular, donde militó Lombardo Toledano, reafirmó sus propuestas como lo había hecho años antes, acerca del gobierno del D.F. pero en ese año pedía la reforma al art. 73 y los demás relativos de la Constitución para crear el Estado del Valle de México, dentro del cual "se establecerían los municipios que la naturaleza económica y social del nuevo Estado señale, así como el territorio y la forma de gobierno del D.F." *Cfr.* "Tesis sobre México. Programa del Partido Popular", en periódico *Excélsior*, 30/09/1957. *Op. cit.*

Los resultados del plebiscito fueron los siguientes:

Cuadro 1.

	SI	NO	NULO	ABSTENCIÓN	TOTAL
¿Está usted de acuerdo con que el D.F. se convierta en un Estado de la federación?	221,598	100,335	4,228	5,206	331,367
¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del D.F. sean elegidos por voto universal y secreto?	280,676	42,738	3,785	3,792	330,991
¿Está usted de acuerdo con que el D.F. cuente con poder legislativo propio?	278,631	43,581	3,725	4,658	330,595

Fuente: Fundación Arturo Rosenblueth para el Avance de la Ciencia, A.C. 1993. Citado por Martínez Assad. C. *Op. cit.*

Fueron instaladas 2,481 casillas en lugares públicos accesibles a todos los capitalinos. Asistieron al plebiscito 331,367 ciudadanos, esto es, en promedio acudieron 115 personas a cada una de las casillas. Con esos resultados se tuvo una opinión calificada de un sector de la sociedad, que aún procediendo de diferentes estratos sociales, de colonias y barrios diversos del D.F. acudieron a un llamado concreto para corresponder a las expectativas democráticas para orientar la reforma política del D.F. Se demostró que la población podía tomar en sus manos un proceso electoral. Es importante destacar que el plebiscito, se realizó con independencia de los partidos políticos y de cualquier autoridad.<sup>148</sup>

El plebiscito resultó exitoso a pesar de que tuvo que enfrentar la censura de los medios masivos de información y las amenazas de boicót del corporativismo priista. Probablemente, lo más importante en materia de participación ciudadana, es que con la mesa de concertación y la realización del plebiscito se volvía a proponer un gobierno propio, electo por los capitalinos (gobernantes y representantes populares) es decir; elección directa del regente, delegados y representantes populares del D.F.<sup>149</sup> De hecho, para los analistas políticos, toda la consulta de participación ciudadana iniciada en 1992 y culminada en 1993 hubiese resultado infructuosa, de no ser por ese plebiscito ciudadano, que abrió verdaderamente las esclusas de la participación. Más de un cuarto de millón de personas que habían participado, eran pocas en el universo de la población total, pero eran muchas teniendo en cuenta la falta de entrenamiento en esa materia y sobre todo, que los capitalinos estaban demandando nuevamente su derecho a elegir autoridades.<sup>150</sup>

148. Martínez Assad, C. *Op. cit.* pág. 79.

149. "Que tenga un gobierno propio el D.F." en periódico *El Nacional*, 10/11/1992, pág. 31 y del mismo diario: "Reforma Política, discusión necesaria", 20/04/1993, págs. 29-30. Las propuestas surgidas de éste mecanismo, sirvieron para plantear posteriormente la reforma política que ayudarían en mucho al crecimiento de la democracia capitalina. No era un hecho ilícito la consideración de un cambio en el orden jurídico y político del D.F., pues permitía suponer que el resultado tuviera más adelante, un carácter vinculatorio para que la decisión del pueblo fuera asumida por las autoridades.

150. Granados Chapa, M. Á. *Capitalinos. Op. cit.*

En 1993, en el Museo de la ciudad de México, se llevó a cabo la ceremonia de clausura de la mesa de concertación, en la que se entregaron reconocimientos a los ponentes. Camacho Solís advertía que esa reforma política, no pondría en riesgo la estabilidad política del país, ni reduciría la capacidad administrativa para enfrentar los complejos problemas del D.F. El regente a través de su discurso recalcó:

"el número, calidad y diversidad de los participantes tomaron a las audiencias en un magnífico espacio para la reflexión política. Participaron miembros de todos los partidos y estuvieron presentes dirigentes de un gran número de organizaciones sociales de la ciudad incluyendo a los movimientos urbano-populares, grupos ecologistas y organizaciones ciudadanas independientes, organismos no gubernamentales. Estuvieron aquí *-prosiguió-* representantes de distintas áreas de la ciudad y se pudo enriquecer la discusión con aportaciones trabajadas durante largo tiempo por investigadores y maestros universitarios que, durante años, se han preocupado por estudiar los problemas de la ciudad y por pensar en las reformas que requiere el D.F."... *{y reiteró la posición del PRI en el sentido de}* "empeñar su compromiso en la búsqueda de una seria y profunda reforma política para la ciudad de México, que dé respuesta a las legítimas aspiraciones de los habitantes de la capital de la República, para ampliar las vías democráticas de representación y participación, y encontrar, en la mesa de concertación, el diseño de una más eficiente administración pública".<sup>151</sup>

En esa ceremonia, los diferentes partidos políticos expresaron su opinión respecto al D.F. El PAN resaltó la participación de los ponentes en las audiencias porque enriquecieron el trabajo de la reforma y demostró que los capitalinos no eran indiferentes a las tareas de gobierno. José Ángel Conchello Dávila, señaló que era necesario un cambio en la ciudad capital: "Hemos sido enriquecidos, hemos visto posiciones extremas, desde aquellos que quieren que simplemente se le otorguen más facultades a la ARDF y que todo siga igual, hasta aquellos que quieren la democracia en toda la línea, hasta que se elijan los jueces de barrio".<sup>152</sup>

Por su parte, la representante del PFCRN Beatriz Gallardo Macías, luego de resaltar los trabajos de las audiencias públicas, destacó lo que llamó "grandes coincidencias" surgidas de este foro: elección de gobernantes; gobierno propio para el D.F.; asamblea legislativa con facultades para normar la vida comunitaria; creación de una coordinación ejecutiva metropolitana; elección de delegados y creación de consejos delegacionales; un nuevo concepto de organización vecinal; limpieza total y reestructuración de los órganos encargados de la administración e impartición de justicia y, transformación total de las instituciones policíacas para acabar con la corrupción y la impunidad contra los ciudadanos. Hizo referencia a las propuestas de su partido para que los ciudadanos tuvieran plenos derechos y una mayor participación en un marco de equidad y justicia social. Para lograr esto,

---

151. "Camacho: no se hará nada que ponga en riesgo la estabilidad" en periódico *La Jornada* 9/02/1993. pág. 34. Las cursivas son agregados míos.

152. *Ibidem*. pág. 34.

sostuvo que era indispensable el compromiso social de quienes actualmente gobiernan, abriéndose a reformas políticas y administrativas, con expectativas sociales insatisfechas. Manifestó que la reforma política debía ser convergencia de voluntades y de todas las corrientes populares e ideológicas porque la ciudad demandaba hoy más que nunca, grandes consensos, el debate y la lucha ideológica sin exclusivismo. Señaló que el D.F. era una ciudad con destino, con el buen destino de la voluntad popular.<sup>153</sup>

El representante del PARM Ignacio Kunz Bolaños, señaló que el gobierno posiblemente no estaba dispuesto a facilitar el avance político y democrático del D.F. ante la falta de un compromiso y una definición clara. En su discurso afirmó:

"parece que la posición del gobierno capitalino es no comprometerse con ninguna posición, mientras que la del partido oficial, de manera semejante, parece estar contra los profundos cambios que puedan llevar a una vida más democrática en la ciudad y a favor de medidas administrativas que siguen, lógicamente, la actual línea del gobierno. Es necesario primero definir la forma política y el grado de democracia que tendrá el D.F., y posteriormente, discutir las cuestiones técnicas y administrativas, ya que éstas estarán fuertemente condicionadas por lo político".<sup>154</sup>

La diputada del PRD Patricia Ruiz Anchondo, señaló que: "la ciudad de México requiere de un gobierno propio elegido democráticamente, que abra las decisiones sobre la ciudad a sus propios habitantes. La democracia y la restitución de los derechos políticos de los ciudadanos de la capital significa también, construir una nueva cultura de responsabilidad en torno a las decisiones de la ciudad". Al participar en la última sesión de la Mesa uno: Formas de Gobierno y Derechos Ciudadanos, la legisladora señaló que el gobierno propio y la libertad local son compatibles con el poder Federal. Este territorio, puntualizó, "debe seguir siendo la capital de la República y sede de los poderes federales. La democracia, añadió, es compatible con la eficiencia administrativa, por lo que junto con la reforma política debe haber una profunda reforma de tipo administrativo que caracterice el nuevo gobierno". La propuesta del Estado 32 estimó, tiene no sólo vigencia actual sino también legitimidad histórica.<sup>155</sup>

En síntesis, podemos decir que los planteamientos más sustanciales en las audiencias públicas de la mesa de concertación para la reforma política fueron los siguientes: críticas diversas a los partidos políticos que han sido rebasados por movimientos ciudadanos, desaparición del consejo consultivo de la ciudad de México, creación de cuatro delegaciones políticas más y la creación de la Comisión de Derechos Humanos para el D.F. Además, los comentarios negativos a la administración de justicia en la capital del país, la propuesta de que en definitiva, el área metropolitana funcione mediante coordinaciones en servicios tales como: transporte, agua, drenaje, calidad del aire y otros.

---

153. Sigales Chicas, A y Cárdenas Montoya, J. Op. cit. pág. 58.

154. Op. cit. *La Jornada*. "Camacho: no se hará...." pág. 34.

155. Cfr. periódico *Excélsior*. "Histórico plebiscito para la reforma del D.F.". 27/01/1993. pág. 28.

Al concluir la consulta promovida por el gobierno a través del D.D.F. y la realización del plebiscito, comenzaba la etapa más difícil para alcanzar los acuerdos de la reforma política porque en teoría, de los trabajos realizados en las mesas de concertación de 1992-1993, del plebiscito de 1993 y de los debates en las cámaras de diputados y senadores en septiembre de ese mismo año, se aprobaría -de manera consensada- la reforma política del D.F.

Sin embargo, y no obstante las conclusiones de todo el conjunto de actores de ese proceso, los resultados se consideraron sólo parcialmente; la falta de consensos motivó que únicamente fuera presentada la propuesta oficial:

"al margen de las propuestas que emanaron del plebiscito, ya estaba previsto el destino de la Asamblea y de la elección directa del jefe de gobierno; así se limitó hasta la propuesta para elegir a los delegados políticos. En cuanto a la redefinición del ámbito territorial del gobierno del D.F. el asunto ni se ha tocado; ni siquiera se le ha estudiado con profundidad para elaborar una propuesta alternativa a la organización administrativa que existe. El plebiscito, más bien, constituyó un avance en términos del encuentro entre partidos políticos y organizaciones sociales, porque los movimientos urbanos emergentes habían surgido y marchado por su cuenta. Así, el problema de la gobernabilidad en la capital de la república continuaba, indisolublemente vinculado a la forma de gobierno que rebasaron las circunstancias y la desmesura de los problemas".<sup>156</sup>

De esa forma, el 16 de abril de 1993 Camacho Solís presentó ante la ARDF, la "Propuesta que hace el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari" la cual, -según su discurso-, había tomado en cuenta el conjunto de posiciones iniciales y las reflexiones que se habían hecho en la mesa de concertación, así como las opiniones de personas informadas y comprometidas con la ciudad, y las inquietudes ciudadanas recogidas en el plebiscito organizado desde la sociedad civil. La propuesta del gobierno consistía en dar paso a la elección del Jefe del Gobierno del D.F. mediante una fórmula que conciliara la participación directa de los capitalinos en una elección universal, libre y secreta en la selección de su gobernante, con las garantías indispensables para los Poderes de la Unión. La jefatura del gobierno capitalino correspondería al partido político que, por sí mismo, obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea y, de entre cualquiera de los candidatos de ese partido que hubieran obtenido mayoría en los procesos electorales en el D.F. el Jefe del Ejecutivo nombraría al Jefe de gobierno del D.F.

El 5 de julio de 1993, el presidente del país insiste nuevamente en su iniciativa de ley para la reforma política capitalina que entre muchas otras cosas, *grosso modo* consistía en transformar la forma de gobierno capitalino como órgano dependiente de la administración pública federal en una nueva estructura institucional que garantizara la seguridad y la soberanía de los Poderes de la Unión y a la vez, la existencia de órganos de gobierno del D.F. representativos y democráticos. Los capitalinos participarían en la elección de sus propias

---

156. Martínez Assad. C. Op. cit. pág. 79.

autoridades avanzando así, en los derechos políticos locales con la garantía de unidad y con el ejercicio de las facultades de los Poderes de la Unión en la capital de la República. Esa iniciativa presidencial para una reforma política en el D.F. provocó discrepancias entre los partidos políticos nacionales, pero también coincidencias en torno al tema de dotar a la conflictiva urbe de mecanismos de decisiones flexibles, participativos y funcionales que posibilitaran la acción del gobierno, manteniendo consensos y fortaleciendo la capacidad de respuesta a los problemas. Para lograrlo, requerían de la construcción de relaciones e instituciones nuevas.

El 10 de septiembre de 1993 con los votos a favor del PRI, el PAN y el PARM y con diez modificaciones de fondo y 17 de forma, la cámara de diputados aprobó en lo general y en lo particular, la reforma política del D.F. dándole gobierno propio a la capital. Esto se logró, a pesar de que el gobierno y el PRI, se pronunciaban por mantener la figura del D.D.F. y sus delegaciones políticas y, se oponían a la elección de un gobernante y un congreso local: esas demandas eran reivindicadas por toda la oposición. El siguiente paso, fue dar a conocer los acuerdos determinándose que:

1. La elección del jefe de gobierno del D.F. sería en forma directa a partir de 1997, y tendría que surgir entre los asambleístas, diputados o senadores del D.F. Esto es, el jefe de gobierno surgiría de entre los candidatos del partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la ARDF, reservándose el presidente de la República la facultad de nombrarlo.
2. Se otorgan facultades legislativas a la ARDF para revisar las finanzas públicas del D.F.
3. Mayor autonomía de los delegados (...) y participación de la ARDF en su ratificación.
4. Se crean nuevas instituciones y formas de participación ciudadana: los "Consejos de Ciudadanos".<sup>157</sup>

Sin embargo, para esas cuatro propuestas de inmediato se escucharon voces a favor y en contra por parte de los partidos políticos y de la sociedad civil a través de sus organizaciones sociales. Por parte del PRI, los argumentos a favor fueron diversos. Fernando Lerdo de Tejada diputado priísta, presidente de la Comisión del D.F. de la cámara de diputados, justificó el dictamen de la reforma al señalar que con las modificaciones a más de una docena de artículos constitucionales, el D.F. dejaba de ser administrado y se le dotaba de gobierno propio. Para ese entonces -según su discurso-, los funcionarios del D.D.F. eran empleados de la federación y su órgano de representación era de gestión y reglamentario. La ARDF tendría facultades legislativas amplias. Preciso que aunque la capital tendría gobierno propio, éste sería especial; "no será autónomo o soberano como lo marca la Constitución en relación con los gobiernos estatales".<sup>158</sup>

---

157. Cfr. entre otras fuentes: Comisión de Asuntos Legales del Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito. Dictamen jurídico del plebiscito ciudadano que se celebrará en el D.F. el próximo día 21 de marzo de 1993; "Aprobada la Reforma Política del D.D.F.; elección directa del regente en 1997". en periódico *El Nacional*, 4/09/1993, págs. 1,3 y 16; DOF del 23/10/1993, ahí aparecieron las reformas a la Constitución que se aprobaron modificándose los siguientes artículos constitucionales: 31, 44, 73, 79, 89, 104-105, 107 y 122.

158. Cfr. "Diez cambios de fondo y 17 de forma al proyecto sobre el gobierno capitalino". en periódico *La Jornada*, 4/09/1993, pág. 38.

Por su parte, Manuel Díaz Infante también priísta, señaló que la iniciativa de reforma enviada por el Ejecutivo era una innovación que se ajustaba a:

"nuestras propias necesidades. Queremos más y mejor democracia; queremos una democracia, no constreñida solamente a la cuestión de votos, deseamos un Estado que responda al nuevo tipo de sociedad con democracia eficaz y eficiente democrática, queremos instituciones de gobierno y administración para consolidar lo que hoy funciona; respecto al pluralismo, suficiencia en servicios públicos, libertades públicas. La iniciativa es una redefinición del estatus jurídico del D.F. que promueve una nueva distribución del poder. Las reformas son un avance inobjetable y... están basadas en un modelo de gobierno que requiere la ciudad y no pretende borrar lo que ya esta hecho y funcionando".<sup>159</sup>

Sin embargo, las voces en contra fueron contundentes: todos los partidos políticos de oposición calificaron de "insuficiente" la reforma y tenían razón, porque si bien es cierto que con ese mecanismo de elección formalmente los capitalinos decidirían en las urnas qué partido quisieran que los gobernara, también es cierto que con esa elección indirecta, no dejaba de ser el presidente de la República quien en última instancia decidiría quién debía ser el jefe del D.F. Debemos decir que sólo el PRD, el PPS y el PFCRN votaron en contra, por considerar que con dichas propuestas no se resolvían de fondo los problemas del D.F. ya que nuevamente; "no se quiso democratizar a la capital del país". El PAN y el PARM, manifestaron que votaron a favor porque la reforma tenía avances, aunque "no es todo lo que hubiéramos querido".<sup>160</sup>

El diputado Juan Cárdenas García del PPS, anunció que estaban en contra de la reforma porque, la forma de gobierno que se estaba proponiendo tendría muchas limitaciones: el problema radicaba en la forma en que se designaría al Ejecutivo local. Estaban en contra, porque se prohibía la coalición o alianza de partidos políticos para la elección de los asambleístas, con lo cual el PRI, quería garantizar el seguir manteniendo el control del D.F.<sup>161</sup>

Por parte del PARM, el diputado Adolfo Kunz Bolaños señaló que:

"los avances democráticos de la propuesta son muy limitados, pues la elección del jefe del

---

159. *Ibidem.* pág. 38.

160. Entre las modificaciones substanciales que se le hicieron a estas propuestas del Ejecutivo destacan: la ampliación de la base de elegibilidad para el nombramiento del jefe del D.F. a diputados y senadores y no sólo de entre los asambleístas; los periodos para asambleístas serían de tres años y no de seis como se proponía; el jefe del D.F. una vez ratificado, debería pedir licencia al cargo de elección; la organización y calificación de la elección se debería realizar de conformidad con los artículos 41 y 60 constitucionales recientemente reformados; a partir de 1995 los periodos de sesiones de la ARDF comenzarían a partir del 17 de septiembre y podrían prorrogarse hasta el 31 de diciembre, mientras el segundo periodo sería del 15 de marzo al 30 de abril. Además, se aprobó en la discusión en lo particular que, la ARDF podría legislar en los ámbitos civil y penal; también se acordó que en los consejos ciudadanos participaran los partidos políticos; ningún partido podría contar con más de 63% de los representantes electos por los dos principios; la ARDF formularía su propio presupuesto para enviarlo al jefe del D.F. para que lo incluyera en el presupuesto general. El procurador General de Justicia del D.F. sería nombrado por el jefe del D.F.

161. "Diez cambios de fondo... Op. cit. pág. 38.

D.F. sigue siendo indirecta. Una de las principales limitantes de la reforma es que el senado pueda elegir libremente al gobernante de la ciudad si hay dos rechazos de la propuesta del Ejecutivo. La iniciativa es muy pobre, pues no varía el mecanismo actual de designación, *[y subrayó que]* injustificadamente se deja la cláusula de gobernabilidad, que es antidemocrática.”<sup>162</sup>

Por parte del PAN, el diputado Gonzalo Altamirano Dimas señaló que el proyecto era insuficiente, porque no recogió las propuestas que se hicieron en las mesas en las cuales se enriquecieron los procedimientos democráticos para el D.F. La reforma presentada; “no es todo lo que nosotros hubiéramos querido ni es la aceptación plena de nuestros proyectos, pero tampoco es la aceptación de la propuesta original del gobierno”. Aclaró que el PAN aceptó la elección indirecta únicamente como transitoria “no vamos a dejar de luchar hasta que esta capital tenga un gobernante electo por el voto directo de los ciudadanos, y tampoco vamos a dejar de luchar hasta que la ARDF se convierta en congreso con todas las facultades de los congresos”.<sup>163</sup>

El diputado del PRD René Bejarano, señaló que la reforma propuesta era insuficiente e inaceptable. Para ese líder perredista, su partido continuaría exigiendo la creación del Estado 32, un poder legislativo soberano, un poder ejecutivo local electo y la aplicación de los principios de municipio libre y un poder judicial con plena jurisdicción. Señaló que el PRD había flexibilizado su posición, hizo propuestas y acudió a las mesas del foro de reforma y a la concertación, pero “ésta no tuvo la reciprocidad deseada”. Agregó que su partido “fue imaginativo y se colocó, sin abandonar sus posiciones estratégicas, en el terreno de la política. Se presentaron propuestas y se flexibilizó la posición para buscar una transición a la democracia en la ciudad, pero no se tuvo respuesta del gobierno.”<sup>164</sup>

Por el PFCRN, Alberto Carrillo Armenta fijó la postura de su partido:

“son evidentes los intentos de avanzar y las virtudes de la iniciativa no pueden negarse. Sin embargo, tiene sus problemas, sus dificultades y sus inconsistencias. La iniciativa que se discute esta muy por debajo del pueblo. El centro de todas las dificultades de la iniciativa es el mecanismo de elección, es escanoteo de la elección directa. Exigimos elección directa de las autoridades de la ciudad.”<sup>165</sup>

Resumiendo, a excepción del PRI que basaba sus argumentos de cambio en la descentralización, todas las propuestas de los partidos de oposición, coincidían en que era necesario encontrar una reforma destinada a hacer más viable la vida político-administrativa del D.F. El PRD, abogaba por la pluralización

---

162. *Ibidem*. pág. 38. La cláusula de gobernabilidad, es aquella que otorga la mayoría absoluta de los escaños al partido que haya obtenido la mayoría relativa, se aplica a partir del 30% de los votos. Esta famosa cláusula, careció de sustento lógico en términos de representación y fue diseñada al igual que el mecanismo de designación del jefe de gobierno, solamente para ser aplicada a los partidos y no a las coaliciones. Las cursivas son agregados míos.

163. *Ibidem*. pág. 38.

164. *Ibidem*. pág. 38.

165. *Ibidem*. pág. 38.

de la vida política, así como por la creación del congreso local y gobiernos municipales de lo que sería el Estado 32; el PAN coincidía con algunas propuestas perredistas pero sobre todo, con la creación del Estado de Anáhuac; por su parte el PARM creía posible cambiar las delegaciones políticas por municipios.<sup>166</sup>

En la cámara de senadores, las opiniones fueron algo similares. El senador perredista por el D.F. Porfirio Muñoz Ledo, consideró que las modificaciones no restituían los derechos de los capitalinos ni constituían una reforma genuinamente democrática. No obstante, el priista Manuel Aguilera Gómez, justificaba que la reforma aprobada era:

"un esfuerzo de imaginación política para crear instituciones públicas capaces de responder a la nueva y más compleja realidad social y política de la capital del país. *{Según su discurso, la reforma}* "mira al futuro y no esta anclada al pasado. Es un proyecto de solución política a un conflicto entre los derechos de los ciudadanos del D.F. con respecto a su gobierno local y las garantías que deben recibir los poderes de la Unión."<sup>167</sup>

Por su parte, el panista Héctor Terán justificó su voto a favor argumentando que: "No es todo lo que nosotros proponíamos, lo que esta reforma aporta... el proyecto aporta muchas cosas positivas que puedan servir para que en el futuro, a partir de ahí, pueda avanzarse todavía más."<sup>168</sup>

Esa reforma política estaba planteando diversas discusiones. La propuesta de dotar de estructura de municipios a las delegaciones políticas tenía desde entonces muchas aristas a discutir pero sobre todo: hacer del D.F. otro Estado más de la federación como un proceso de transformación democrática que se ha dado en grandes metrópolis del mundo por ejemplo: la Comuna autónoma en París, la Alcaldía en Caracas, La División Municipal en Londres, o el Estado-capital en Alemania.

Según Jaime Cárdenas Gracia, era necesario tomar en cuenta diversas acotaciones. Las reformas en los noventa al régimen jurídico del D.F. sobre todo la constitucional que lo regula desde entonces en el artículo 122 de la Constitución, reflejó un cúmulo importante de falacias jurídicas vertidas por el PRI y la oposición:

1. La afirmación de que todo Estado federal requiere un territorio específico para el asiento de los poderes federales;
2. La falacia de que todo Estado federal debe estar integrado exclusivamente por Estados;

---

166. Martínez Assad, C. *Op. cit.* pág. 80.

167. "Diez cambios de fondo y 17 de forma...". *Op. cit.* pág. 38. Las cursivas en corchetes son agregados míos.

168. *Ibidem.* pág. 38.

3. La pretensión de que para democratizar el D.F. es necesario que en su territorio se erija un Estado con municipios, y
4. Que en la reforma democrática del D.F. debería verse ese factor con preponderancia sobre las necesarias reformas constitucional-metropolitanas.

Respecto a la primera y segunda falacias y siguiendo a Cárdenas Gracia, el derecho comparado nos enseña que hay Estados federales con territorios federales, y Estados federales sin tales territorios. Estados federales como Alemania, Austria o Suiza no cuentan con un territorio específico que sea asiento de los poderes federales en cambio, otros como E.U., Brasil, Argentina o la India lo tienen. Desde este punto de vista se comprueba que no hay un modelo único de Estado federal. Puede decirse que hay tantos modelos federales como Estados organizados federalmente, aunque siempre sea posible extraer características similares. Lo importante es que los principios federales se sitúen en un contexto constitucional y democrático. La existencia o no de un territorio exclusivo para el D.F. debe ensamblarse, y esto es lo importante, con los valores constitucionales. La tercera y cuarta falacias fueron producto de pensar que la democracia sólo es realizable erigiendo un Estado con municipios, sin conceder importancia al fenómeno metropolitano. Es evidente el gran consenso sobre la deficiencia de los derechos políticos de los capitalinos que hace suponer que dicha consideración debe situarse por encima de otras como la metropolitana. La complejidad metropolitana, sin embargo, exige también de un gran consenso que considere imprescindible afrontar el crecimiento demográfico de las metrópolis y la sobre demanda de bienes y servicios.<sup>169</sup>

En síntesis, lo importante era que desde fines de los ochenta y principios de los noventa había iniciado una nueva etapa en la organización política y jurídica del D.F. debido a una serie de transformaciones promovidas por los capitalinos, las organizaciones civiles y los mismos partidos políticos ya que todos convergían en un sólo punto; crear un sistema democrático en el D.F. Así, a pesar de las grandes limitaciones de la reforma política capitalina de los años noventa hubo aspectos significativos. Si una transición implica nuevas reglas y procedimientos democráticos, en 1993 ésta inició en las estructuras gubernamentales con un incipiente avance hacia la conformación de un gobierno propio que se traduciría en una vida política local más intensa. La reforma política del D.F. abrió la posibilidad para que a partir de 1994, existiera una competencia por el poder y una incipiente transición democrática debido a las modificaciones sustanciales que introdujeron un esquema semiparlamentario en la ciudad.

Así, los noventa significaron una década de transición y democratización para el gobierno capitalino, ya que en 1993 se reformaron diversas disposiciones constitucionales concretamente los artículos 73 y 122. No eran reformas simples como las anteriores, porque en dichos preceptos se estableció que a partir de

---

169. Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México. IJUNAM. 1996. págs. 232-233.

1994 la ARDF contaría con las facultades de un verdadero órgano local legislativo; que en 1995, se llevaría a cabo la elección de los consejeros ciudadanos electos por demarcación territorial; y que sería en 1997 cuando se elegiría jefe de gobierno del D.F. mediante el voto universal, libre, directo y secreto de los ciudadanos.

No obstante, y en virtud de que la democratización del D.F. aún estaba muy lejos de alcanzarse plenamente, ya que la reforma política aprobada en 1993 era insuficiente, la oposición perredista en el senado argumentaba que era necesario impulsar un proceso de transición democrática en la ciudad que convirtiera a la capital en un Estado más a fin de garantizar los derechos políticos de la población.

Definitivamente, todo indicaba que estaba iniciando una transición por etapas; el avance hacia una transición democrática tan esperada en la ciudad de México comenzaba de manera paulatina porque insisto, para ésta década más allá de la creación de las afejas, corporativas, clientelísticas y oficiales instancias de participación ciudadana que a nadie representaban:

1. La transformación de la ARDF en ALDF fue importante, ya que le posibilitaría legislar en casi todas las materias del ámbito local. Las nuevas facultades legislativas de la Asamblea entrarían en vigor a partir de 1994;
2. Por primera vez desde 1928, se volvería a elegir democráticamente una autoridad para el D.F. esto es; el jefe de gobierno. La elección directa de éste en 1997, sería a partir de la ratificación que la ALDF hiciera de la propuesta presidencial, que tendría la condicionante de ser del partido que obtuviera la mayoría y seleccionando de entre los candidatos a diputados, assembleístas y senadores. Con ello, por primera vez se abría la posibilidad de que la oposición pudiera gobernar al D.F.<sup>170</sup>
3. Se someterían a consideración las propuestas para delegados y,
4. Una nueva figura de participación ciudadana aparecía: los consejos ciudadanos (que sustituirían a las inoperantes juntas de vecinos a partir de 1995), para ayudar al funcionamiento de la gestión pública.<sup>171</sup> Dichos consejos entrarían en funciones con base en una nueva ley: el *Estatuto de Gobierno del D.F.* que intentaría ser una especie de Constitución local capitalina y que veremos en el próximo capítulo. (Véase cuadro 2).

---

170. La discusión entre el D.D.F. y las dirigencias de los partidos políticos, avanzaron muy lentamente por la oposición gubernamental tajante a la elección directa del jefe de gobierno, y por la vinculación que entonces comenzó a darse con la reforma política federal. Así, los priistas sostuvieron que como parte de la elaboración del Estatuto de Gobierno del D.F. existía la posibilidad de incluir la figura de referéndum, pero según ellos, la elección de delegados políticos que demandaban el PRD y el PAN- era absolutamente inaceptable porque implicaría poner en riesgo la gobernabilidad de la ciudad. Cfr. "Asambleístas: no temería el PRI este año a la elección de jefe del D.D.F." en periódico *La Jornada*, 21/04/1994. pág. 43.

171. *Supra*.

Cuadro 2. El gobierno de la ciudad de México en el siglo XX.

Años	Instancia legal	Forma de gobierno	Forma de elección de autoridades	Organización territorial y administrativa	Órganos "ciudadanos" de representación
1917	Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales. (13/04/1917)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediante la fracción VI del artículo 73, facultaron al Congreso de la Unión para legislar en todo lo relativo al D.F.</li> <li>El gobierno del D.F. y de los territorios estaría a cargo de un gobernador.</li> <li>El D.F. y los territorios se dividirían en municipios pero con un gobierno a cargo de gobernantes que dependerían directamente del presidente de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La autoridad municipal sería electa mediante sufragio popular directo.</li> <li>El gobernador del D.F. no sería electo, sino nombrado y removido libre y directamente por el presidente de la República.</li> <li>Cada municipalidad estaría a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.</li> </ul>	Corresponde al ámbito de competencia del gobernador del D.F. casi todas las actividades de la administración pública y, con la aprobación del presidente de la República, el gobernador expedía todos los reglamentos para los servicios públicos del D.F. Así, el gobernador de la capital concentraba tan importantes facultades que prácticamente el régimen municipal quedaba anulado. Existían 17 ayuntamientos.	
1928	Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales. (31/12/1928)	<ul style="list-style-type: none"> <li>El presidente de la República ejerce las funciones del gobierno capitalino y lo delega en la figura del regente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desaparece el régimen de municipios para dar paso al nuevo órgano de gobierno: el D.D.F. El titular será el Jefe del D.D.F. (o regente) funcionario nombrado y removido libremente por el Ejecutivo de la Unión.</li> </ul>	Con base en la ley de ese año, se dispuso que el gobierno capitalino estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por medio de un órgano creado <i>ex profeso</i> , que fue el D.D.F. Esta Ley de 1928 dividió para su gobierno al territorio de la capital, en un <i>Departamento Central</i> formado por las municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac, Tacuba y trece delegaciones políticas como órganos desconcentrados que sustituyeron a los municipios éstas eran: Guadalupe Hidalgo, Azcapotzalco, Iztacalco, General Anaya, Coyoacán, San Ángel, La Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Tlalpan, Iztapalapa, Kochimico, Milpa Alta y Tláhuac.	Para enmendar la desaparición de los municipios, para compensar la pérdida de representación política y otorgarle a los capitalinos nuevos mecanismos de participación ciudadana, se formó el 20 de agosto de 1928 el Consejo Consultivo del Departamento Central - o también llamado Consejo Consultivo de la ciudad de México o del D.F. - y un consejo para cada una de las 13 delegaciones existentes. Consejos Consultivos Delegacionales que existieron desde entonces bajo un esquema de integración gremial y corporativo. El jefe del D.D.F. estaría auxiliado por dichos Consejos.
1941	Ley Orgánica del D.D.F. 31/12/1941	Con la ley de 1941, la estructura administrativa del D.F. seguía siendo similar a la de 1928.	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay elección de autoridades, el regente es nombramiento directo del jefe del Ejecutivo.</li> </ul>	Desaparecen las delegaciones de Guadalupe Hidalgo y General Anaya y quedan 11 delegaciones. La Ley de 1941 estipuló la existencia de 12 delegaciones surgen: Villa Gustavo A. Madero y San Ángel se transforman en Villa Alvaro Obregón.	Seguían operando el Consejo Consultivo del D.F. y los Consejos Consultivos Delegacionales desaparecen.
1970-1978	Ley Orgánica del D.D.F. 29/12/1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder Ejecutivo, el presidente de la República ejerce las funciones del gobierno capitalino vía jefe del D.D.F.</li> <li>Poder legislativo: Congreso de la Unión.</li> <li>Poder Judicial: Procurador Gral. de Justicia del Fuero Común, Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de lo contencioso admnitrvo y junta local de conciliación y arbitraje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay elección de autoridades, el regente es nombramiento directo del jefe del Ejecutivo.</li> </ul>	La Ley orgánica de 1970, crea 4 delegaciones más hasta completar 16, número que subsiste a la fecha. Las 4 delegaciones son: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza. Asimismo, se modificó de Villa Alvaro Obregón y Cuajmalpa por Cuajmalpa de Morelos	Seguían operando el Consejo Consultivo del D.F. En diciembre de 1970 surgen las juntas de vecinos. En diciembre de 1978 surgen las asociaciones de residentes y los comités de manzana.
1988	Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. 1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poder ejecutivo: el presidente de la República ejerce las funciones del gobierno capitalino a través del jefe del D.D.F.</li> <li>Poder legislativo: ARDF</li> <li>Poder judicial: Tribunal Superior de Justicia del D.F.</li> </ul>	No hay elección del jefe del D.F., el regente seguía siendo nombrado directamente por el jefe del Ejecutivo. Elecciones para conformar la ARDF, integrada por 40 representantes electos para 3 años por el principio de mayoría relativa y, 26 por el de representación proporcional, no tienen las facultades y funciones de legislar, propias de un Congreso local.	EL jefe del D.D.F. y las 16 delegaciones políticas La ARDF surge como un órgano con facultades de reglamentar, pero no de legislar, con la tarea de gestionar, pero no de decidir; con la de revisar el presupuesto cada 3 meses, pero sin facultad de aprobarlo.	Seguían operando las asociaciones de residentes y los comités de manzana.
		<ul style="list-style-type: none"> <li>El presidente de la República ejerce las</li> </ul>	Desde 1993, se estableció que la elección del jefe de	Se otorgan facultades legislativas a la ARDF para	En 1993, se crea una nueva institución o forma de

<p>1993-1995</p>	<p>Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. 30/12/1994.</p> <p>Estatuto de Gobierno del D.F. 27/07/1994</p> <p>y</p> <p>Ley de participación ciudadana del D.F. 10/06/1995</p>	<p>funciones del gobierno capitalino a través del jefe del D.D.F.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder legislativo: ARDF</li> <li>• Poder judicial: Tribunal Superior de Justicia del D.F.</li> </ul> <p>El 10 de septiembre de 1993 con los votos a favor del PRI, el PAN y el PARM y con 10 modificaciones de fondo y 17 de forma, la cámara de diputados aprobó en lo general y en lo particular, la reforma política del D.F., dándole gobierno propio a la capital.</p>	<p>gobierno del D.F. fuera en forma directa. A partir de 1997, el jefe de gobierno surgiría de entre los candidatos del partido político que obtuviera el mayor número de asientos en la ARDF, reservándose al presidente de la República la facultad de nombrarlo.</p>	<p>revisar las finanzas públicas del D.F. y se le da mayor autonomía de los delegados y participación de la misma en su ratificación. El 15 de noviembre de 1994, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Gobierno se constituyó la 1ª Legislatura del D.F. como órgano de gobierno local, junto al jefe del D.F. y al Tribunal Superior de Justicia. La 1ª ALDF, inició sus actividades el 15 de noviembre de 1994 cuando se ampliaron las facultades de la anterior asamblea, fue así que la ARDF se reestructuró renombrándose como ALDF.</p>	<p>participación ciudadana, los Consejos de Ciudadanos los cuales sustituirán a las inoperantes juntas de vecinos. Los Consejos entraron en funciones con lo dispuesto en la Ley de participación ciudadana.</p>
<p>1997-1998</p>	<p>Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.</p> <p>Estatuto de Gobierno del D.F.</p> <p>2ª Ley de participación ciudadana, 26/11/1998</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder ejecutivo: jefe de gobierno.</li> <li>• Poder legislativo: ALDF</li> <li>• Poder judicial: Tribunal Superior de Justicia del D.F.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jefe de gobierno: elegido por votación universal, libre, directa y secreta y durará a partir del 2000, 6 años en su cargo y no podrá ser reelecto.</li> <li>• ALDF: se eligen 66 diputados locales en 40 distritos electorales, 40 de ellos son electos por voto directo en c/u de los distritos electorales, los 26 restantes son electos por el principio de representación proporcional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ALDF.</li> <li>• Jefe de gobierno.</li> <li>• Jefes delegacionales electos en el año 2000.</li> </ul>	<p>El 22 noviembre de 1996 desaparecen los consejos ciudadanos. Si en la 1ª LPCDF la figura de participación ciudadana no fueron esos consejos, en la 2ª LPCDF la innovación fue la sustitución de éstos: los comités vecinales. El 4 de julio de 1999 en la elección de los comités realmente ganó el abstencionismo. Estos comités siguen funcionando hoy día.</p>

Fuente: elaboración propia, 2000.

**“El gobierno es un aparato de la sabiduría humana para proveer a las necesidades del hombre. Los hombres tienen derecho a la satisfacción de estas necesidades”.**

*Edmund Burke.*

### **CAPITULO III**

**El papel de la participación ciudadana en la apertura democrática del D.F.**

### 3.1 Estatuto de Gobierno de 1994: ¿Constitución local real o simple norma oficialista?

En el último año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se dio un paso trascendente para abrir puertas a la participación ciudadana y la gobernabilidad capitalina: fue elaborado un nuevo marco jurídico. La cámara de senadores, concluyó la elaboración de un documento que contenía las bases para un gobierno propio de la capital: el Estatuto de Gobierno del D.F. (en adelante EGDF). En ese proyecto de Estatuto, se estipulaba que en caso de aprobarse, el jefe de gobierno local a partir de diciembre de 1994 podría: iniciar leyes y decretos ante la ARDF; nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del D.F.; presentar la iniciativa de *Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos* y, ejercer dominio sobre el patrimonio capitalino, facultades ejercidas hasta entonces por el Ejecutivo Federal. En otras palabras, de acuerdo a ese proyecto priista, la conformación del nuevo gobierno de la ciudad, contenía ciertas restricciones a las facultades presidenciales por ejemplo: la nueva forma de designación del jefe de gobierno capitalino; se eliminaría casi totalmente su participación en la elaboración y manejo del presupuesto de la ciudad, con excepción de los montos de endeudamiento; se restringía su facultad de hacer nombramientos de funcionarios entre otros aspectos y, se transfería la capacidad de remoción del gobernante local al senado de la República.<sup>172</sup>

Democráticamente hablando, esto no fue gran avance. De hecho, el PRD descalificó el proyecto presentado por el PRI, porque consideraba que no recogía las principales demandas de los partidos de oposición ya que de acuerdo a los perredistas, se estaba reforzando al presidencialismo y constituía un retroceso democrático en relación con la reforma constitucional aprobada recientemente. No obstante, y a pesar de las críticas de la oposición, el Congreso de la Unión a través de la cámara de diputados en coordinación con la ARDF, promulgaron el 26 de julio de 1994 el EGDF, publicándose en el DOF ese mismo día y entrando en vigor un día después cumpliéndose así con lo especificado en el artículo 122 constitucional.<sup>173</sup>

¿Cuál era el contenido del EGDF de 1994 respecto a la representación y la participación ciudadana?. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución General de la República, el Estatuto señalaba que sus disposiciones eran de orden público

172. No es peregrino resaltar que la República, es una forma de gobierno de origen popular en la que el titular del poder ejecutivo es elegido por el pueblo, la sociedad es soberana y los órganos designados temporalmente son los encargados de ejercer las funciones supremas. Una característica primordial de la República es su origen electivo y popular, pues el ejercicio del poder es limitado y de duración temporal además, sin derecho a transmitirse el cargo por decisión propia del jefe del Ejecutivo. Asimismo, el presidente es jefe de Estado y jefe de gobierno, nombra a los miembros de su gabinete, y los renueva libremente como a los integrantes del poder judicial. En una República presidencial, se mantiene la división de poderes y los órganos públicos ejercen sus facultades independientemente.

173. La base constitucional del EGDF, se encontraba implícita en el inciso e) de la fracción I del artículo 122 que apareció por primera vez en las reformas al mismo ordenamiento, publicadas en el DOF el 25/10/1993. Oficialmente, el EGDF fue publicado en el DOF el 26/07/1994 y puesto en vigor a partir del 27/07/1994. Una vez publicado, fue reformado por decretos del 3/06/1995 y 12/12/1995 y por el decreto que reformó diversas disposiciones de carácter electoral publicadas el 22/11/1996. Recomendando consultar, el texto del artículo 122 constitucional resultante de la reforma publicada el 22/08/1996 ya que, posteriormente el EGDF tuvo reformas el 22/11/1996, el 4/12/1997 y una aclaración el 11/02/1998.

e interés general y era la norma legal de organización y funcionamiento del gobierno capitalino. Establecía que la ciudad de México era el D.F. sede de los Poderes de la Unión y capital del país. El D.F. era catalogado como una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le fueran necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.<sup>174</sup> El gobierno estaría a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerían por sí y a través de los órganos de gobierno capitalino establecidos por la Constitución General. Pero aclaraba que la distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno, estaría determinada además de lo que establecía la Constitución, por lo que disponía el mismo EGDF. Se establecía, que los órganos locales de gobierno de la capital eran: la ARDF, el Jefe del D.F. y el Tribunal Superior de Justicia. El Congreso de la Unión, legislaría en todas aquellas materias relacionadas con el D.F. que la Constitución no estableciera en forma expresa para la ARDF.<sup>175</sup> Para su organización política y administrativa, el gobierno del D.F. estaría determinado por: a). su condición de D.F. sede de los Poderes de la Unión y capital del país; b). la unidad geográfica y estructural de la ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las delegaciones establecidas en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas; y c). su condición y participación como entidad conurbada en los términos de la fracción IX del Artículo 122 de la Constitución General. La organización política y administrativa del D.F. debería atender de entre muchos otros principios estratégicos, a la participación ciudadana canalizando y conciliando la multiplicidad de intereses que se generaran en la ciudad.<sup>176</sup>

Sin embargo, la elección del jefe de gobierno no quedó planteado igual que al principio cuando se propuso el proyecto de Estatuto, porque en los términos que marcaba la Constitución General y el EGDF ya aprobado, la cámara de senadores y el presidente de la República tenían la facultad de nombrar al jefe de la capital. El procedimiento a seguir sería que el presidente, nombraría al jefe capitalino de entre cualquiera de los representantes a la ARDF, diputados federales o senadores electos en el D.F. que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera la mayoría de asientos en la Asamblea: el presidente del

---

174. El gobierno del D.F. contaría con una administración pública local que requeriría de órganos centrales, desconcentrados y de entidades paraestatales, cuyas bases de distribución de funciones y reglas para la creación de estas últimas, estaban contempladas en el Estatuto. *Cfr.* Artículos 1 y 2 del EGDF, en: *Leyes y Códigos de México, Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*. México, Porrúa. 1997.

175. Artículos 7 y 8 del EGDF. Con base en la reforma publicada en el DOF el 22/08/1996 y, de acuerdo al primer párrafo del artículo 122 constitucional es como surgen las autoridades locales de la capital. *Cfr.* también el artículo 24, fracción I del EGDF.

176. *Cfr.* del EGDF artículos 11 y 12 de éste último la fracción XII. El primer párrafo del artículo 122 constitucional establecía que al ser aprobada esa iniciativa, el gobierno capitalino estaría a cargo de los Poderes de la Unión, los que actuarían por sí y a través de los órganos de gobierno que la Constitución estableciera. La fracción II del nuevo texto del 122 constitucional, contemplaba las facultades conferidas al presidente de la República, tanto en lo relativo a la designación del servidor público que tendría a su cargo la fuerza pública del D.F. en razón de residir en el territorio en que ésta actuaba, y que obliga la fracción VII del 115 constitucional, así como el nombramiento del Procurador General de Justicia del D.F.

país debería someter el nombramiento a la Asamblea para su ratificación.<sup>177</sup> En ese sentido, los priistas no estaban siendo tan republicanos, porque ellos estaban seguros que siempre habían sido y seguirían siendo mayoría en el Congreso, lo cual no fue así. Por si fuera poco, el jefe del D.F. sería removido de su cargo por la misma cámara o en sus recesos por la Comisión Permanente, por "causas graves" que afectaran las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público capitalino, de acuerdo con la Constitución General y el mismo EGDF.<sup>178</sup>

Con el EGDF ya aprobado, las facultades y obligaciones del jefe del D.F. serían de entre muchas otras: iniciar leyes y decretos ante la ARDF, refrendar los decretos promulgatorios del presidente respecto de las leyes y decretos que expidiera la Asamblea y ejecutar los mismos. Asimismo, ejecutar las leyes y decretos relativos a la capital que expidiera el Congreso de la Unión, además de formular el Programa General de Desarrollo de la Ciudad.<sup>179</sup> Lo más importante era que el jefe de gobierno del D.F. tendría a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública de la capital y sería electo por votación universal, libre, directa y secreta. Dicha elección sería realizada cada 6 años, en la misma fecha en que se realizara la elección del presidente de la República.<sup>180</sup> La elección de éste según señalaban los expertos, debía mantenerse con la fórmula de mayoría simple como quedó reglamentado. No era recomendable la idea del PRD de la segunda vuelta o (*ballotage*), que tiene como propósito lograr una base de legitimidad mayoritaria, porque en sí misma no resuelve el problema de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y sí en cambio, fomenta la fragmentación de las fuerzas políticas en un contexto de multipartidismo como el presentado en la ciudad de México.<sup>181</sup>

Volviendo con la participación ciudadana y la representación, con base en la legislación viéndolo de manera positiva, políticamente hablando lo más

---

177. Cfr. artículo 26 del EGDF: este artículo fue derogado tácitamente por la reforma constitucional publicada en el DOF el 22/11/1996. En el mismo sentido, cfr también los artículos 32 fracción I, arts. 52 y 53 del mismo EGDF.

178. Cfr. artículo 27 del EGDF.

179. Artículo 67 fracciones I, II y XIII del EGDF.

180. Artículo 52 del EGDF.

181. El *ballotage*, se pone en práctica cuando ningún candidato haya obtenido una mayoría absoluta de votos y, por no ser suficiente la mayoría simple (relativa), se hace necesaria una segunda vuelta que se da entre los candidatos que hayan obtenido una mayor votación. Así, una de las razones (o ¿ventajas?), es que permite a los electores votar dos veces, con un intervalo de una o dos semanas entre la primera votación y la votación final, y esto significa que los votantes pueden reorientar conscientemente sus preferencias considerando los resultados de la primera elección. Ésta es una característica muy particular y muy importante. Por otra parte, la doble ronda electoral es "un sistema muy flexible que hace posibles acuerdos de mayoría y de proporcionalidad". Con el *ballotage*, se busca que el elegido lo sea por una mayoría de electores gracias al sistema del procedimiento de una segunda votación. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los sufragios, (o sea el 50 + 1) se procede a una segunda vuelta, al término de la cual solamente se requiere la mayoría relativa. ¿Por qué no ahorrarse entonces la segunda vuelta?. Para algunos autores, este tipo de escrutinio está adaptado para una sociedad en la que el pluralismo de los partidos no debe excluir cualquier posibilidad de gobierno. El escrutinio por el procedimiento de una segunda votación permite al elector expresar claramente su elección en la primera vuelta y permite a los partidos reagruparse en la segunda. En la segunda vuelta, la elección del elector queda forzosamente limitada, lo que explica que los profesionales de la vida política pidan votar "por" en la primera vuelta y "contra" en la segunda, según la fórmula clásica: "En la primera vuelta se elige, en la segunda se elimina" Cfr. Colteret, J. M. y Emeñ, C. *Op. cit.*; Peschard M, J. Derechos sin...*Op. cit.*; Mellado H, Roberto. "Prolegómenos de la segunda vuelta electoral o *Ballotage*". Artículo inédito.

importante era que los capitalinos tendrían más derechos y obligaciones de carácter público, porque a partir de la promulgación del Estatuto, podrían votar y ser votados en los términos de la Constitución General, del mismo EGDF y de las leyes respectivas para los cargos de representación popular pero además, para fungir en los consejos de ciudadanos, los cuales eran una nueva figura de representación ciudadana,<sup>182</sup> determinándose que la elección de éstos sería en junio de 1995. Así, legalmente los ciudadanos adquirirían el derecho de participar en la selección para cargos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional. Participarían a través de los consejos de ciudadanos que se integrarían en cada delegación para la gestión, supervisión, evaluación y en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública capitalina que para las delegaciones determinarían las leyes y el Estatuto. De esa forma, aparte de ocupar los cargos de representación popular, una nueva opción de los capitalinos era ser consejeros ciudadanos.<sup>183</sup> Con estas instancias, se intentaba definir nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad, mediante el cual los representantes de esta última, podrían tener una mayor vigilancia en las acciones del gobierno ciudadano, así como en la planeación de las mismas. Los consejos serían órganos de intervención directa en la toma de decisiones para satisfacer las necesidades colectivas porque podrían supervisar, evaluar y en su caso, consultar o aprobar los programas operativos anuales de la administración pública que afectarían directamente a su comunidad. Apoyarían el desarrollo de los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, protección civil, atención social de servicios comunitarios, parques y jardines, alumbrado, pavimentación, recreación y deporte, mercados y mejoramientos del equipamiento educativo, deportivo y cultural.<sup>184</sup> Tendrían atribuciones, para participar en decisiones del uso del suelo y en la supervisión de los presupuestos de las delegaciones y de la operación de los servicios públicos. Los consejos se planteaban como auténticos órganos de representación vecinal y de participación ciudadana<sup>185</sup> porque, se daba por hecho que serían electos democráticamente al integrarse en cada delegación por elección directa, por voto libre, secreto y personal de vecinos de las mismas.

No obstante, los problemas geográficos del D.F. surgieron de inmediato,

182. Cfr. del EGDF artículo 20 fracción I, el cual fue derogado por decreto del 22/11/1996. Recordemos que los Consejos de Ciudadanos, aparecieron en la reforma al artículo 122 Constitucional del 25/10/1993.

183. EGDF artículo 23 fracciones I a IV, derogada por decreto del 22/11/1996 en lo que se refiere a consejeros ciudadanos.

184. Artículo 129, derogado por decreto del 22/11/1996.

185. Cfr artículo 120, a partir de éste artículo iniciaba el Título 6º referente a los Consejos de ciudadanos. Sin embargo, el Artículo 3º Transitorio del "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del COFIPE; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el D.F. en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del EGDF; y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral", publicado en el DOF el 22/11/1996, establecía que: "Artículo 3º.- El 6 de julio de 1997 se elegirán, para el D.F. exclusivamente el jefe de gobierno y los diputados a la ALDF. Se derogan todos los artículos del EGDF referidos a la elección de los Consejeros ciudadanos. Las normas que regulan las funciones sustantivas de los actuales Consejeros establecidas en los ordenamientos vigentes, seguirán aplicándose hasta la terminación del periodo para el que fueron electos. Con base en el nuevo EGDF, la ALDF expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el D.F."

porque de acuerdo al EGDF, los consejos serían regulados por la ley de participación ciudadana de la capital -de la cual hablaremos más adelante-, en la cual se determinaría la forma en que las delegaciones se dividirían para la elección de los consejeros ciudadanos. En esa división, el Estatuto consideraría factores históricos, unidades geográficas, identidad cultural, dimensión del territorio y el último censo de población.<sup>186</sup> El número de integrantes del consejo en cada delegación, se determinaría de acuerdo a las siguientes "reglas:

1. Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la delegación habría 15 consejeros; 2. Por cada 50,000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habría un consejero; y 3. En todo caso, a cada delegación corresponderían por lo menos 15 consejeros".<sup>187</sup>

Los consejeros ciudadanos serían electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente en cada área vecinal en que se dividieran las delegaciones y podrían presentar para su registro a los vecinos del área correspondiente. Un problema fundamental era que cada una de las solicitudes de registro de fórmulas, debería estar avalada por al menos el 4% de los vecinos residentes en el área vecinal respectiva, inscritos en el padrón electoral federal. Además, cada votante tendría derecho para apoyar el registro de una sola fórmula de candidatas. No obstante, políticamente hablando, lo más importante era que de acuerdo al EGDF, los partidos políticos con registro nacional participarían en el proceso de integración de los consejos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos dispuestos por la ley correspondiente o sea, la ley de participación ciudadana aún inexistente que promulgaría más adelante la ARDF. Los consejos se renovarían en su totalidad cada tres años. La elección sería en la misma fecha que la legislación electoral federal previera para la realización de la de diputados federales y representantes a la Asamblea capitalina.<sup>188</sup>

Los requisitos para ser miembro de los consejos no eran difíciles de cumplir porque de acuerdo al Estatuto, sólo se requería: a) ser ciudadano capitalino en pleno ejercicio de sus derechos; b) residir en el área vecinal de su delegación, cuando menos dos años antes de la elección; c) No haber sido condenado por delito intencional alguno; y d) no ser servidor público de confianza que prestara servicios en su delegación.<sup>189</sup>

Recapitulando, se puede decir que las bases incipientes de la reforma

---

186. Artículo 121, derogado por decreto de 22/11/1996. El último censo en el que se apoyaban las autoridades era el de 1990 sin embargo, para 1995 la población capitalina había crecido notablemente.

187. Artículo 122 del EGDF, derogado con todas sus fracciones por decreto del 22/11/1996.

188. *Cfr* los artículos 123 y 125, derogados por decreto del 22/11/1996. De acuerdo al artículo 126 del EGDF, derogado también por decreto del 22/11/1996, la ley de participación ciudadana regularía lo relativo a la organización y declaración de validez de las elecciones de los Consejeros ciudadanos, así como las impugnaciones y el procedimiento sumario para hacerlas valer. Al efecto se suscribirían convenios con las autoridades federales electorales.

189. Artículo 127, derogado por decreto del 22/11/1996.

política capitalina de los noventa, comienzan con la expedición del EGDF y la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.* ésta última publicada el 30 de diciembre de 1994. Una cuestión importante era que con la aprobación del Estatuto, se estaba construyendo un puente entre el viejo sistema y uno nuevo que nacería después de las elecciones de 1997. Así, el Estatuto encontró su fundamento en la nueva estructura jurídica capitalina, dado que a partir de la reforma política de ese entonces, la regulación de la capital ya no podía continuar funcionando dentro de una ley orgánica, porque si bien la Constitución General le reconocía el carácter de entidad federativa, por otra parte el artículo 122 del mismo ordenamiento, señalaba que su gobierno estaría a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local.<sup>190</sup>

Sin embargo y en conclusión, si bien era preciso crear una norma que rigiera a la capital, -en este caso el EGDF-, éste no podría ser considerado una Constitución local, porque se dispuso que el gobierno capitalino estaría a cargo de los poderes federales. No obstante, sobre la ley suprema -llámese Constitución General de la República- no es posible que prevalezca una norma de carácter local porque siendo el D.F. el asiento de los poderes de la unión, debe prevalecer el interés de la federación y debido a esto, no podía ser creada solamente por la ARDF como Constitución local ni decidir respecto de su contenido.

En ese sentido, la labor de crear el Estatuto, le correspondía al órgano legislativo de mérito (ALDF), porque eso significaba una auténtica representación de los capitalinos, lo cual como sabemos no fue así porque la elaboración de éste recayó en el Congreso General. Por esa razón hasta fines de 1994, la ciudad de México todavía no tenía una Constitución propia como cualquier otro Estado del país.

Lo anterior planteaba entre muchas otras cosas, que la reforma política de los años noventa había generado disputas, pero también propuestas entre las distintas fuerzas políticas y sociales. De acuerdo con las cuatro fracciones parlamentarias, la reforma política capitalina en 1995 debería contener los siguientes lineamientos:

1. La elección directa por voto universal, directo y secreto del jefe del gobierno del D.F;
2. Ampliar las atribuciones de la ARDF, transfiriéndole las que todavía conserva el Congreso Federal, sobre la capital y que por su naturaleza y efectos no impliquen la presencia de un interés claramente definido de la Federación;
3. La búsqueda de un mecanismo democrático, para la integración de las autoridades delegacionales;
4. Elaboración de un

---

190. En un Estado federal como es el caso de México, existe una base geográfica que sirve de asiento de los órganos federales, siendo el D.F. el lugar en que se ubican. Constitucionalmente, es considerado como una entidad federativa, dentro del texto vigente de los artículos 42 fracción I; 43 y 44 que establecen: art. 42.- El territorio nacional comprende: "1. El de las partes integrantes de la Federación;" "art. 43.- Las partes integrantes de la Federación son los 32 Estados contando el D.F.;" "art. 44.- La ciudad de México es el D.F., sede de los Poderes de la Unión y capital del país. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General". Como ya lo mencionamos, el art. 2º del EGDF también lo considera como entidad federativa de manera expresa porque por primera vez se reformó el art. 44 constitucional, en el cual se determina la nueva naturaleza del D.F. como entidad federativa, así como lo eleva al rango de "Ciudad de México". Cfr. Hernández, María del Pilar. *Estatuto de Gobierno del D.F.. Comentado*. México. IJUNAM. D.D.F. 1ª edición. 1996. pág. 4.

proyecto de legislación electoral propia y exclusiva del D.F.; 5. Conformación de los órganos electorales autónomos para el D.F., sin prejuicios y opinión de formular convenios con las estancias federales; 6. Incorporación de fórmulas de participación ciudadana, como la iniciativa popular, el plebiscito, referéndum con características y alcances debidamente regulados por la ley; 7. Perfeccionar otras instancias de participación ciudadana en el D.F.<sup>191</sup>

Con esas demandas, se intentaba ampliar los derechos ciudadanos y mejorar el sistema de gobierno del D.F. de manera que partidos políticos, gobierno y ciudadanía enfrentarían el reto de concretar las acciones necesarias para el funcionamiento y gobernabilidad de la ciudad. Por lo anterior, la reforma política capitalina estaba proponiendo un modelo legislativo que regulara el gobierno de la ciudad y la participación ciudadana.

---

191. "Acuerdo Cameral: elección directa del regente y más facultades a la Asamblea", en periódico *El Nacional*, México, 24/05/1995, pág. 21.

### 3.2 La Ley de participación ciudadana de 1995.

Para que el EGDF pudiera operar en materia de participación ciudadana y gobernabilidad se requería de una ley reglamentaria, por esa razón desde el primer período de sesiones iniciado en 1995, la Comisión de Participación Ciudadana de la ARDF envió una iniciativa de ley. En el segundo período extraordinario de sesiones llevado a cabo en las semanas del 5 al 19 de junio de 1995, se aprueba la Ley de Participación Ciudadana del D.F. (en adelante LPCDF), específicamente el 9 de junio, y se publica tres días después en el DOF. Esta ley nació casi un año después de haber surgido el EGDF y se componía de 150 artículos agrupados en 3 títulos y 12 artículos transitorios.

De acuerdo a sus estatutos, la nueva LPCDF pretendía incentivar la participación de los capitalinos dirigiéndola a través de las instituciones que ella misma regulaba, en este caso los órganos de representación vecinal ya establecidos: los jefes de manzana y las asociaciones de residentes. Proponía también nuevas formas de participación ciudadana como la audiencia pública, difusión pública, colaboración ciudadana, consulta vecinal, quejas y denuncias de los ciudadanos y los recorridos obligatorios de los delegados. Con esos nuevos mecanismos, los ciudadanos podían proponer a los delegados la adopción de ciertos acuerdos o la realización de algunos actos benéficos para la comunidad que pudieran adoptarse a través de la consulta vecinal y así formular propuestas para atender las necesidades de los colonos. A través de esas instancias, se establecía que los delegados deberían responder de manera rápida y expedita a las gestiones demandadas. No obstante, esas instancias de reciente creación, no eran ninguna novedad en relación a lo que ya se conocía de ellas en la *Ley Orgánica del D.D.F.* ya que sus funciones básicamente serían de gestoría, supervisión y consulta sobre programas, proyectos o actos, que la autoridad le sometiera al respectivo Consejo de Ciudadanos.

En ese sentido de acuerdo a nuestro tema de estudio, creo que la parte más importante se refería a la nueva figura de participación ciudadana: los Consejos de Ciudadanos. Los cuales habían sido propuestos previamente en el EGDF, y se activarían con base en la nueva LPCDF; ayudarían a los ciudadanos para que tuvieran mayor participación en la toma de decisiones de sus respectivas delegaciones.<sup>192</sup> Para desempeñar sus funciones, según la nueva ley, los Consejos sesionarían en pleno para conocer y aprobar los planes operativos del gobierno delegacional en cuanto a problemas del uso del suelo, seguridad pública y protección civil, agua potable, equipamiento urbano, gestoría y quejas, así como cuestiones relacionadas con educación, recreación, deporte y

---

192. Cfr. artículos 1 al 38 de esa LPCDF. Debo aclarar que los capítulos II al VII -de éste último su título primero y el tercero-, regulaban todas las instancias de participación ciudadana diferentes a los Consejos de ciudadanos los cuales eran regulados en el título segundo, que contenía tres capítulos. El primero de éstos capítulos, contenía disposiciones generales (arts. 35 a 38) los cuales reproducían aspectos establecidos en el EGDF (arts. 120, 124-125 y 127). El segundo capítulo trataba: "Del proceso de integración de los Consejos de ciudadanos", constaba de 10 secciones y era el catálogo de normas referente al proceso electoral para los Consejos. El tercer capítulo se refería a la "Organización y funciones de los Consejos". Cfr. Salazar Ugarte, Pedro. *Elecciones y democracia: el caso de la elección de consejeros ciudadanos del Distrito Federal de 1995*. México. ITAM. Tesis de licenciatura en Derecho. 1996.

esparcimiento.

Los consejeros tendrían derechos y obligaciones; se les remuneraría por asistir a las sesiones ordinarias de su respectivo consejo pero deberían participar en los trabajos y deliberaciones y presentar propuestas relativas al ejercicio de sus funciones y servir como enlaces entre las autoridades y la ciudadanía. Representarían los intereses vecinales, cumplirían las disposiciones y acuerdos del Consejo; asistirían a las sesiones del pleno y se comprometerían en los grupos de trabajo. Como una tarea prioritaria, informarían de su actuación a sus vecinos en audiencia. La misma ley normaba las sanciones a las que se harían acreedores los consejeros en caso de no cumplir sus funciones. Los consejeros serían electos en cada una de las 16 delegaciones por fórmulas integradas por un propietario y un suplente para cada área vecinal. Estas, serían la base territorial de cada delegación, se determinarían por los primeros 100,000 habitantes de la delegación y estarían en correspondencia con las secciones electorales que el Instituto Federal Electoral (IFE) considerara porque, la geografía electoral a utilizar quedaría en manos de este instituto. Como se señaló anteriormente en el EGDF, según la LPCDF el registro de fórmulas de candidatos estaría avalada cuando menos por el 4% de los ciudadanos empadronados que residieran en el área vecinal respectiva.<sup>193</sup>

Sin embargo, desde su nacimiento en 1995, la LPCDF generó problemas de todo tipo, inició así lo que sería la crónica de una muerte anunciada porque la nueva ley tenía grandes contradicciones y lagunas legales por ejemplo; el registro de fórmulas de candidatos. Me explico, al estar avalada cada solicitud de registro por ciudadanos de la misma región, democráticamente hablando esto era acertado, ya que se estaba dando un cierto avance en la competencia electoral porque los legisladores estaban previniendo que el candidato fuera realmente un ciudadano identificado en su comunidad y no un "candidato golondrino"<sup>194</sup> como sucede por costumbre en las elecciones federales. Resultaba positivo que sólo quien estuviese en el padrón electoral pudiera avalar a un candidato. La contradicción estribó en que para determinar el número de consejeros, el padrón no era la herramienta indispensable, como sí lo era el censo de población. Desde un punto de vista sensato y congruente, las solicitudes de registro de fórmulas deberían haber sido avaladas por el 4% de los habitantes residentes en el área vecinal y no sólo por los ciudadanos inscritos en el padrón electoral federal.<sup>195</sup>

En ese contexto, las elecciones para los consejos se llevarían a cabo en noviembre de 1995 y se realizarían paralelamente a las federales y, por esa única ocasión se convocaban para ese año, por lo que los consejeros electos durarían en su cargo sólo 17 meses en lugar de 36 que marcaba la ley. Empero, otro

---

193. *Cfr.* arts. 60 y 62 de la LPCDF.

194. Arreola Ayala, Álvaro. "Ley de participación ciudadana: ¿avance o letra muerta?", en *Revista Asamblea*. México. Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. Primera Legislatura. Vol. No. 5. junio de 1995. pág. 31.

195. Para conocer todo el procedimiento del registro de fórmulas, *Cfr* toda la sección 3a. arts. 60-68 de la LPCDF.

problema de la ley era que dichas elecciones estarían organizadas y vigiladas por un organismo cúpula, autónomo, de carácter temporal denominado: *Comisión de Integración de los Consejos Ciudadanos*; la conformación de éste suscitó un acentuado antagonismo entre ciudadanía y partidos políticos. Dicha *Comisión* funcionaría con un Comité Central integrado por 6 consejeros ciudadanos, designados de manera directa por la ARDF, 4 asambleístas designados por ésta; 1 representante del gobierno capitalino y, 1 representante de cada partido político con registro nacional, éstos últimos serían junto con el Secretario Técnico, los que en el Comité Central acudirían a las sesiones con voz pero sin voto. Existirían también los Comités delegacionales integrados de manera semejante al Comité Central pero los delegacionales no incluirían a representantes de la Asamblea.<sup>196</sup> Se debe reconocer que a pesar de que la aparición de esa *Comisión* había creado problemas, por primera vez se había creado en México una instancia electoral dirigida por una ciudadanía independiente del IFE, de las autoridades de gobierno y de las instancias partidistas.

En el mismo sentido, la organización del proceso electoral también presentaba dificultades. En primer lugar porque no existía margen de independencia del Comité Central para diseñar una nueva geografía electoral. La documentación electoral para la elección de los consejeros, definitivamente se haría conforme a los criterios de dicho Comité en tanto resultara técnicamente viable y acorde con lo aprobado para las elecciones que correspondiera organizar al IFE. Este instituto también intervendría para proceder con los mecanismos de capacitación ciudadana esto es: la recepción, escrutinio y cómputo de los votos. La recepción de la votación y realización del escrutinio y cómputo lo harían los funcionarios de casilla designados por los órganos electorales del mismo instituto. En suma, el IFE sería el responsable de las “elecciones vecinales locales” del D.F. utilizando el padrón electoral, la credencial para votar y la lista nominal de electores elaborados por ese instituto.<sup>197</sup>

Por si fuera poco, otro punto conflictivo era el señalado en el artículo 63 de la ley, que señalaba los requisitos que deberían cubrir las solicitudes para ser consejeros era lo relativo al aval ciudadano, que influía directamente en la confidencialidad del voto. Esto significaba que, cuando el candidato solicitara el apellido paterno y materno, nombre completo, domicilio y clave de elector y firma de los ciudadanos que avalaran su solicitud de registro, los vecinos de cada una de las comunidades se resistirían a dar sus datos y su aval, por la desconfianza existente en las fraudulentas prácticas electorales del país. Además, se podrían convertir en ciudadanos sospechosos, pues aquellos que públicamente avalaran las candidaturas, tendrían que aceptar una supervisión de los comités delegacionales en sus respectivos domicilios a fin de que se certificara la acreditación de la identidad de las personas que avalaran la solicitud de registro. Ese hecho significaba que la autoridad sabría de antemano por quien se estaba

---

196. Cfr. arts. 35 al 62 de la LPCDF y Arreola Ayala, Á. *Op cit.*

197. Cfr. art. 51 con sus ocho fracciones.

votando; rompiendo por primera vez en muchos años con el secreto en la emisión del voto. Democráticamente hablando, definitivamente esto significaba un grave retroceso.<sup>198</sup>

Se debe resaltar que la elección de consejeros no surgió de una consulta ciudadana. Recordemos que anteriormente en la mesa de la reforma política, se habían discutido los temas vinculados con la participación ciudadana, en primer lugar porque se planteaba que después de casi 70 años, el D.F. tuviera nuevamente elecciones locales; se estaba intentando abrir un camino a la ciudadanización de un proceso político. Se intentaría realizar elecciones organizadas por la ciudadanía, para elegir entre los mismos vecinos a los miembros de los consejos ciudadanos que entre otras funciones, sancionarían los programas gubernamentales de los delegados. Pero en segundo lugar, se estaba promoviendo que la LPCDF contemplara fórmulas desvinculadas de los partidos políticos, con el fin de fortalecer los órganos ciudadanos vecinales e incluso se llegó a hablar de un consejo metropolitano. Hubo también propuestas a favor de que la elección para consejeros ciudadanos fuera mixta; es decir, que los candidatos surgieran de "entre la sociedad civil y a propuesta de los partidos políticos",<sup>199</sup> lo cual generó otros problemas legales.

En ese tenor, la aprobación en la Asamblea de la LPCDF por la acostumbrada mayoría calificada del PRI, provocó fuertes debates con la oposición por lo siguiente.<sup>200</sup> Para las elecciones de los consejos, los candidatos debían ser propuestos por ciudadanos independientes de los partidos políticos y éstos últimos, sólo participarían en la organización del proceso y no podrían presentar candidatos. Así en teoría, repito sólo en teoría, éstas instancias se integrarían con "ciudadanos independientes": ¿se debe decir apolíticos?, ¿estaban fuera los representantes políticos, militantes y/o adherentes de partidos?. Para cumplir ese requisito; ¿a que se refería la ley?. Esto sólo demostraba que nuevamente, la legislación tenía grandes lagunas jurídicas porque una de las cuestiones más debatidas durante la preparación de las elecciones para los consejos, fue precisamente la división entre partidos y ciudadanos:

"Los asambleístas del PRI fueron entusiastas defensores de esa ley, frente al rechazo en bloque de los partidos de oposición que denunciaron que se excluía a las organizaciones partidarias para proponer candidatos en la elección de consejeros ciudadanos. En medio de esa tensión, se impuso formalmente la línea de ciudadanización; esos candidatos tendrían que surgir de propuestas independientes de los partidos".<sup>201</sup>

---

198. Arreola Ayala, A. *Op cit.*

199. *Cfr.* ARDF. Acta del período extraordinario, 9/06/1995.

200. El sistema recurrió a la acostumbrada estrategia de amañada ingeniería electoral: establecer una proporción que permitiera que las decisiones fuesen aprobadas por sus simpatizantes. Así, los debates definitivos se encontraron siempre con la disciplina jerarquizada priista: 6 votos les dieron el triunfo, contra 5 de los 3 comisionados independientes y de los 2 comisionados por la Asamblea, uno del PAN y otro del PRD.

201. Martínez Assad, retomando a los teóricos políticos señala que: "La ciudadanización, en un proceso rápido, se convierte en la vía para expresar los desacuerdos con la manera de gobernar; es la llamada de atención del desgaste de las instituciones políticas y de la dificultad de los partidos políticos para ampliar sus afiliaciones. Es, en cierto modo, la

En el mismo tenor, el panista Francisco José Paoli Bolio argumentaba que:

"La llamada ciudadanización se ha convertido en una peligrosa moda con la que se quiere superar la tremenda crisis de desconfianza social generalizada; el descrédito lo ha generado en gran medida el desgaste del régimen político que se está desmoronando en medio de una corrupción brutal, de conflictos entre grupos que llegan a expresarse en crímenes de sangre, de incapacidad de plantear para realizar las reformas que el país requiere".<sup>202</sup>

La creación de la LPCDF significaba un paso negativo, que no daba posibilidades o propuestas de solución a la participación de la ciudadanía organizada, y su aprobación por parte del PRI fue justificada con diferentes argumentos.<sup>203</sup> Por ejemplo, el representante priísta Everardo Gámiz Fernández señalaba que esa ley podía ayudar a resolver ciertas necesidades muy propias de la capital como: mejorar la administración pública; hacer uso de los recursos presupuestales adecuadamente; lograr mayor participación ciudadana para una convivencia más tranquila y segura entre gobernantes y gobernados; enfrentar con decisión los problemas y retos de la ciudad más grande del mundo, con la gran influencia de los 27 municipios conurbados del Estado de México; avanzar para ampliar los espacios democráticos y permitir elegir a las autoridades por medio del voto universal; ampliar las facultades de esta primera legislatura y; lograr que quienes ocuparan cargos en la administración pública se comportaran y cumplieran con sus deberes respondiendo a la confianza de los ciudadanos.<sup>204</sup>

Además, otro representante priísta David Jiménez González, señalaba que:

"la política no se hace sólo a través de los partidos ni mucho menos los sistemas representativos en el mundo se circunscriben a los partidos políticos. Se garantizaba la preeminencia de los partidos con un sistema de postulación prioritariamente de partidos, pero anular la posibilidad de las candidaturas, avaladas por ciudadanos, es un retroceso significativo en la vida democrática del país y de la ciudad".<sup>205</sup>

La propuesta del PRI en ese momento consistía, en que tanto los partidos como la ciudadanía postularan a la mitad de los candidatos a consejeros, como una solución de negociación mediadora para solucionar las posiciones

---

respuesta a la crisis que avasalla todo. Por eso, ... la ciudadanía, como forma política, será el resultado de un proceso de regeneración nacional que elimine definitivamente las formas arcaicas de un orden que se supone tradicional y autoritario: vale decir será el resultado de la transición a la democracia". *Cfr. Martínez Assad, C. Op. cit. págs. 43 y 61.*

202. *Ibid.* pág. 81.

203. A las lagunas y enredos jurídicos en la aplicación de la ley generadas por las limitaciones a la participación de los partidos políticos, el Consejero Electoral Juan Molinar H. las llamó "embrollo constitucional". Su hipótesis fue de las más reiteradas a lo largo del proceso porque según él: "El embrollo se inició porque el PRI y las autoridades capitalinas prefirieron evadir las elecciones en el D.F. (obviamente con la creación de los consejos) pues saben bien que lo más probable es que en ellas sufran un fuerte descalabro". *Cfr. en Reforma, 24/07/1995.* Las cursivas entre corchetes son agregados míos.

204. *Ibidem.* pág. 95.

205. ARDF. Acta del periodo extraordinario, 9/06/1995.

encontradas de la oposición que insistía en dejar a los partidos la postulación total, y la del PRI, que mantenía la propuesta de dejarla exclusivamente a los ciudadanos.

En respuesta a las justificaciones priistas, la oposición expuso argumentos de peso en la Asamblea: el cuestionamiento en contra de la LPCDF encontró un amplio consenso entre los partidos de oposición. Por ejemplo, el perredista Iván García Solís en su comparecencia del 9 de junio de 1995, señalaba que esa ley vulneraba la Constitución General porque permitía que los partidos fueran excluidos de participar activamente en el proceso de elección de consejeros ciudadanos. También su compañero Raúl Armando Villegas Dávalos representante en el Comité Central para la elección de consejeros, señalaba su posición en contra; ambos representantes argumentaban que esa ley contenía:

"violaciones constitucionales... porque los partidos políticos, cuya función importante esta consagrada en el artículo 41 constitucional ... pasaron a convertirse en observadores o quizás en coadyuvantes de los procesos electorales. {Además} es inconstitucional, ya que deja fuera y no considera a los partidos como actores principales de los procesos electorales como lo establecen la Constitución y el COFIPE".<sup>206</sup>

En el mismo sentido, la ley en cuestión sólo la entendían los priistas según el PAN. Su líder en el D.F. Gonzalo Altamirano Dimas, consideraba que ésta era un atropello a la Constitución generado desde el Congreso de la Unión, en particular de la cámara de diputados que había aprobado anteriormente el EGDF. Para este representante, esa ley no sólo dejaba fuera a los partidos sino que les daba un carácter secundario a los consejos porque sólo tenían:

"un carácter de auxiliares, de gestores, y de simples ayudantes de las delegaciones políticas; no se les da la connotación o el alcance que Acción Nacional ha planteado de manera insistente: que se les dé el carácter de servidores públicos, que los consejos sean verdaderos órganos de gobierno, que sean verdaderos órganos de representación política". {Altamirano terminaba su intervención haciéndose las siguientes preguntas}: "¿Cómo podemos construir la democracia en la ciudad? ¿Cómo podemos fortalecer las instituciones si en la práctica no somos capaces de responder con compromisos serios a la reforma que demanda la ciudad? ¿Cómo es posible que se nos pida unir esfuerzos para construir esta reforma cuando aquí en esta Asamblea, en este día, se va a atropellar nuevamente la Constitución, negando el derecho de los partidos políticos para integrarse a un proceso electoral, tal y como está contemplado por nuestra Carta Magna?"; en lo que no era sino una muestra de la ambigüedad de sus posiciones, porque negar lo que argumentaba era negar también la existencia de la ARDF".<sup>207</sup>

Su compañero de partido el representante Víctor Orduña, también señalaba que la aprobación de esa ley significaba:

---

206. *Cfr.* El Comité Central Informa, núm. 1, 01/10/1995. Las cursivas entre corchetes son agregados míos. Recordemos que el art. 41 constitucional en su fracción I dice: "... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos".

207. Martínez Assad, C. *Op. cit.* págs. 96-97. Las cursivas entre corchetes son agregados míos.

"un profundo retroceso político y democrático en la vida política de esta entidad federativa... se había hecho al vapor, de lo cual resultaba un bodrio, una ley kleenex: úsese esta vez y deséchese. (Además Orduña señalaba que el PAN) "jamás se opuso a que participaran los ciudadanos. Cuando ustedes {los priistas} dijeron que entran los ciudadanos y el PRD también lo dijo, dijimos: estamos de acuerdo en que entren los ciudadanos, pero que entren tantos ciudadanos como quieran, no les pongan un límite, como inicialmente nos lo plantearon ustedes a nosotros, que hubiera 60% de ciudadanos y 40% de partidos políticos {...} no señores, que haya libertad, que haya tantos ciudadanos como quieran registrarse".<sup>208</sup>

La diputada Carmen Segura, también panista recalcó:

"Es una lástima que no se haya permitido que ciudadanos independientes y partidos políticos participaran conjuntamente. Y conste que esto fue producto de la necesidad del PRI, que consciente del desfasamiento que provocaba dejando solos a los ciudadanos aún así lo sacó adelante".<sup>209</sup>

Por su parte, Arturo Sáenz Ferral representante del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), argumentó su posición en contra de la ley porque para él, los priistas se colocaban sólo en apariencia, a la vanguardia de una democratización que siempre habían negado. Sáenz recordaba que esa nueva propuesta del PRI se contradecía con su postura en noviembre de 1994, cuando se opusieron terminantemente a la presentación de candidaturas independientes de consejeros ciudadanos. Señalaba que el PRI no podía reivindicarse como un partido de vanguardia, porque en la práctica había fungido como una fuerza opositora a los cambios demandados por la sociedad.<sup>210</sup>

La exclusión de los partidos políticos para la creación de los consejos, no fue aceptada por la oposición. Esto trajo como consecuencia que las distintas fracciones parlamentarias lideradas por el PAN y el PRD y seguidas por los demás partidos de oposición, plantearon ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso de inconstitucionalidad. De acuerdo a los panistas y los perredistas, la LPCDF era inconstitucional por "ciudadanizar"<sup>211</sup> el proceso electoral. Pese a los argumentos de peso sobre las grandes lagunas de esa

---

208. ARDF. Acta del periodo extraordinario, 09/06/1995. Como señala Martínez Assad en su obra, al asunto del porcentaje Orduña lo calificó como una obsesión del PRI por querer constreñir la participación ciudadana a esos límites. Las cursivas entre corchetes son agregados míos.

209. Cfr. periódico *Reforma*, 27/07/1995. En suma, con la aprobación de esa ley: "... el gobierno practicó en este caso su política de avance y estorbo... el gobierno decidió no arriesgar tan prontamente su futuro, y con el disfraz de la anhelada ciudadanización de la política, eliminó a los partidos de la integración de los consejos delegacionales. De nuevo el gato hizo saber a los ciudadanos, con su maullido, que no era liebre, y los interesados dieron la espalda a un procedimiento amañado que, sin embargo, mostró que la organización electoral era materia al alcance de los simples mortales". Granados Chapa, M.A. *Capitalinos. Op. cit.* pág. 9A.

210. Martínez Assad, C. *Op. cit.* pág. 95.

211. La "ciudadanización" fue propuesta sólo para la elección de consejeros ciudadanos y no para otros procesos electorales, lo cual suponía que el régimen partidista no se vería afectado. Sin embargo, en el fondo como señalaba el representante panista Francisco Paoli Bolio, esa "ciudadanización" era un subterfugio para evitar "primero, que el PRI compita y sea derrotado sustancialmente por los electores del D.F.; segundo, que se escamotee a los Consejos Ciudadanos su condición de autoridades; a pesar de las facultades que les otorga el artículo 129 del EGDF, porque no serían considerados como órganos de la administración pública del D.F.". Martínez Assad, C. *Op. cit.* pág. 97.

nueva ley, el principal problema era que todos los actores involucrados pretendieron influir en el proceso de diferentes formas y con medios propios: imponiendo instrumentos, principalmente la oposición; o bien las autoridades a través del control presupuestal; y también el mismo sistema político; a través de su partido con las presiones y métodos tradicionales heredados de esa vieja cultura política priista. Esto era lógico porque a pesar de todo, estaba iniciando una etapa que abría el camino para restaurar los derechos de los capitalinos anulados desde la desmunicipalización de 1928. En síntesis, para muchos la fórmula de los consejos de ciudadanos ensayada en 1995, fue fallida por la manera en cómo se procesó la elección y además, porque dejó fuera a los partidos políticos violentando disposiciones constitucionales.

Sin embargo, lo que sucedió en realidad fue que en el contexto de la reforma política de entonces, se lograron negociaciones que llevaron al PRI a proponer el 27 de abril de 1995, la elección directa del jefe de gobierno del D.F. para que tuviera lugar en 1997, a cambio de suspender por dos años la de consejeros ciudadanos: ni el PAN ni el PRD aceptaron, las elecciones se realizarían pero no en junio como se había previsto sino hasta noviembre. No obstante, a pesar de que la elección de consejeros ciudadanos realizadas el 12 de noviembre de 1995, permitió a los capitalinos recuperar sus derechos para votar en elecciones locales después de casi 70 años de suspensión de sus derechos electorales, dichas elecciones fueron un rotundo fracaso por lo siguiente. Según datos del IFE, se instalaron 10,227 casillas, y de entre 1487 fórmulas contendientes se eligieron 365 consejos vecinales con una votación de 1 millón 155 mil sufragios. El porcentaje de participación fue de 21.2% de los electores inscritos en el listado nominal,<sup>212</sup> que era realmente poco en una ciudad como el D.F. y en una votación que costó mucho presupuesto porque se destinaron 100 millones de pesos: esto significa que cada voto tuvo un costo de 86.5 pesos. El gran abstencionismo en esos comicios vecinales, sólo reflejó la falta de credibilidad en las instituciones político-electorales de un sistema político añejo que implantó una cultura de desconfianza en la mayoría de los capitalinos.

Por esa razón, entre muchos otros tropiezos de la LPCDF, creo que el fundamental fue la aparición de esos consejos. La baja votación en la elección para consejeros, reflejó que éstos surgieron sin la plena representatividad y legitimidad de la ciudadanía, porque la mayoría de los que ganaron fueron impulsados y apoyados mediante mecanismos electorales viciados; los candidatos verdaderamente independientes no tuvieron ninguna posibilidad real de triunfo, a pesar de que sí existieron valiosos ciudadanos sin partido. El proceso no fue equitativamente democrático, porque muchos se abanderaron como miembros de la sociedad civil, -aunque a todas luces eran militantes partidistas y difícilmente podían demostrar una auténtica naturaleza independiente-, y recurrieron a la ayuda de sus partidos para obtener todo tipo de apoyos para sus campañas sobre todo de financiamiento. Con el triunfo, estos candidatos

---

212. En la lista nominal, se encuentran todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al padrón y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía.

seguramente seguirían una línea partidista y no un objetivo apolítico o desinteresado en beneficio de la ciudadanía. Estos candidatos se escudaron en organizaciones políticas que ellos llamaron "ciudadanas", recordemos por ejemplo al "Movimiento Ciudadano" dirigido por el PRD, "Acción Vecinal" del PAN y, aunque no a través de una organización como lo hizo la oposición, el PRI fue el partido que apoyó a más fórmulas, lo que significó una competencia desleal para los candidatos auténticamente independientes. Era un hecho que si bien esos organismos tenían un reconocimiento oficial, existían múltiples organismos ciudadanos y vecinales "que no admitían esa representación ya que contaban con una base social propia".<sup>213</sup> Seguramente, miles de ciudadanos dudaban, o en el peor de los casos estaban arrepentidos, de haber apoyado a candidatos que se decían independientes de los partidos porque en el fondo sabían, que la mayoría de ellos no eran realmente "consejeros ciudadanos" apartidistas, sino simple y llanamente políticos disfrazados de ciudadanos que ciertamente no representaban la voluntad general. Esto tenía un interés muy claro, la propuesta priista de crear los consejos, sólo maquillaba esa añeja demanda ciudadana para que la capital tuviera órganos de gobierno similares a los de los Estados; con la creación de esos organismos de representación, se eludía el debate sobre la reintegración de ayuntamientos y por lo tanto de cabildos.

Lo que necesitaban los capitalinos, era una reforma electoral plena e integral para poder crear cabildos como en los municipios o por lo menos, parlamentos ciudadanos con un poder ciudadano real porque, a fines de 1995, ya con la instalación de los consejos en todas las delegaciones de la ciudad, la participación ciudadana en los actos de gobierno (¿"ciudadanización"?) no dieron resultados satisfactorios aunque;

"...estudios como los de Alicia Ziccardi muestran que en algunas delegaciones como Iztapalapa la experiencia fue fructífera. Los consejos ciudadanos funcionaron, prueba de ello fue que su desempeño no fue cuestionado, a pesar de que se dieron tensiones entre dichos órganos y los delegados, así como entre éstos y las juntas vecinales".<sup>214</sup>

El ejemplo de la delegación Iztapalapa y quizás otras delegaciones fue la excepción y no la regla, porque si bien la emisión de la figura del consejero ciudadano representó algún avance por las facultades que se le otorgaban, tenía más limitaciones que facultades. Era cierto que con esta instancia se estaba avanzando hacia la organización de la participación ciudadana, que podría gestionar ante el delegado algunas demandas manteniendo cierto contacto, aunque quizás mínimo.

Concluyendo, en términos generales el ejercicio de las funciones de los consejos fue deplorable. Por esa razón, la reforma política que se dio el 22 de

---

213. Cfr. Ordorica Saavedra, Alejandro. "Formas de participación ciudadana", en Cárdenas, Cuahtémoc, (coordinador). *Voces del Distrito Federal. La ciudad que tenemos, la ciudad que queremos*. México. Océano. 1997. págs. 38-39 y 41.

214. Cfr. Peschard M, J. *Derechos sin instituciones*. Op. cit.

agosto de 1996 cambió nuevamente al artículo 122 constitucional.<sup>215</sup> El 7 de noviembre de 1996, se reforma el EGDF y la ALDF deroga todos los artículos del Estatuto referidos a la elección de los consejeros ciudadanos. Más adelante, el 22 de noviembre de 1996 la figura de dichos consejos desapareció también de la LPCDF quedando anulados definitivamente del marco legal capitalino. A ese avance siguió otro que ya era motivo de negociación entre las fuerzas políticas: la elección directa del jefe de gobierno en 1997 empero, aún quedaba pendiente que se reformaran diversas disposiciones del Estatuto en relación a las funciones de dicho servidor público. Para que no desapareciera la LPCDF, también era necesario que se le hicieran algunas reformas para que siguiera regulando la participación de los capitalinos con nuevas figuras de representación vecinal que vigilaran, supervisaran, evaluaran y aprobaran las acciones de gobierno.

La conclusión final a este apartado respecto al marco legal capitalino vigente hasta entonces, es que a partir de las reformas legales aprobadas desde julio de 1994 hasta noviembre de 1996, los capitalinos tendrían una nueva legislación. La reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, logró importantes avances porque modificó sustancialmente la organización del gobierno del D.F. Hasta 1996 el gobierno capitalino estaba a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercían por sí y a través de los órganos de gobierno del D.F. (ARDF, jefe del D.D.F. y Tribunal Superior de Justicia). Con la reforma de ese año, el gobierno esta a cargo de los Poderes Federales y de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local. Así, los órganos de gobierno locales ya no operan como herramientas de los Poderes de la Unión para gobernar al D.F. sino que por sí solos, en coordinación con los poderes federales, tienen a su cargo el gobierno de la capital del país.<sup>216</sup>

No obstante lo anterior si bien representó importantes avances, también significó problemas por lo siguiente. Aunque el EGDF y la LPCDF fueron planteadas como auténticas instituciones jurídicas y democráticas para la representación y la participación ciudadana, inequívocamente los capitalinos arribaban a una etapa de confusión democrática, porque esas reglamentaciones no eran del todo eficaces, eran insuficientes e imperfectas, y contaban con lagunas jurídicas por lo siguiente:

1. A pesar de que el D.F. en muchas decisiones era tomado como un Estado más de la federación, propiamente dicho hasta la fecha no lo es. Desde entonces, a ciencia cierta no se sabía cuál era la naturaleza jurídica y política del D.F. porque no era un departamento administrativo como lo fue anteriormente. Lo más grave es que al no tener una Constitución local en sentido estricto, no era catalogado como un Estado más de la federación o un municipio, sólo era

---

215. Es necesario resaltar que las reformas hechas a la Constitución publicadas el 22/08/1996, indicaban que las autoridades delegacionales se elegirían de manera indirecta, pero sería hasta el año 2000 en que su elección se realizara por medio del voto democrático de los capitalinos.

216. Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México. FCE. 1997. págs. 216-217.

reconocido como la "ciudad de México";

2. La capital tendría una asamblea legislativa con representantes populares pero propiamente dicho, no tendría diputados con plenas facultades de legisladores y así, dicha instancia estaría atada a mecanismos de sobrerrepresentación oficialista. Además, dicha Asamblea no podría intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución de la República, ni en el procedimiento de formación de nuevos Estados.
3. En materia de autoridades e instituciones de representación, el D.F. sería gobernado por un jefe de gobierno nombrado por el ejecutivo federal que resultara de una elección directa, pero dicho jefe no tendría carácter de gobernador como cualquier otro Estado de la República y por lo mismo, no tendría muchas facultades. Así, en gran medida, el poder metaconstitucional del presidente de la República sobre la capital seguiría vigente;
4. El D.F. no podía ser autónomo porque no contaba para su régimen interior de municipios. Las delegaciones políticas no serían municipios libres y los delegados que las presidieran, tampoco serían presidentes municipales ni podrían ser electos directamente por los ciudadanos en las elecciones de 1997.<sup>217</sup>

---

217. Estos razonamientos son compartidos por varios analistas políticos. Existen expertos que abundan más sobre el tema Cfr por ejemplo a: Cárdenas Gracia, J. F. *Una constitución... Op. cit.*; Fernández Christlieb, P. *Op. cit.*

### 3.3 La Ley de participación ciudadana de 1998.

A principios de 1997, los capitalinos todavía estaban viviendo en una democracia embotellada, acosada por presiones de diversa índole y caracterizada por la escasa capacidad de gobierno priísta, es decir; por la poca respuesta ante las demandas y por la incapacidad para adoptar decisiones y llevarlas a cabo. Hasta entonces, la pauta había sido la indecisión gubernamental, la falta de previsión, la ineficacia y la dilapidación en 70 años de gobierno institucionalizado por el Estado. Debido a que el sistema político mexicano, a través del PRI, había optado por el lema de Lampedusa "cambiar para que todo siga igual", hasta 1997 la administración pública del D.F. seguía depositada en un jefe de Departamento, nombrado directamente por el presidente de la República y luego en 1998, no existía órgano legislativo local como en los Estados de la República. Este verticalismo, había permeado toda la actividad política y social y fomentó las más variadas prácticas corporativas.

Esta y anteriores circunstancias trajeron como consecuencia cambios importantes: la alternancia política en el D.F. con la cual, en teoría, cambiarían las personas, las ideas, los programas, las praxis y, la renovación de esa parte del sistema político estaría asegurada por la circulación del personal político. La alternancia capitalina llegó con las competidas elecciones del 6 de julio de 1997, porque se eligió mediante voto universal a un jefe de gobierno: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano quién ganó contundentemente con 1,986,650 sufragios y una ALDF mayoritariamente perredista (45.2% de los sufragios). Esas primeras elecciones libres, correctas y transparentes ganadas por la oposición, además de la elección de jefes delegacionales en el año 2000, sugerían en gran medida que los capitalinos habían arribado a una transición y una gobernabilidad democrática.

De acuerdo a la literatura especializada sobre cambio y continuidad de los regímenes políticos, un proceso de transición democrática llega a su fin cuando existen evidencias de cuando menos uno de los siguientes "tres acontecimientos:

- a) tiene lugar un pacto explícito e incluyente entre los distintos actores políticos, tanto los que buscan preservar el régimen de partida como los que propugnan por su transformación, el cual define y perfila una agenda de cambio en dirección democrática al tiempo que obliga y compromete a dichos actores en su cumplimiento,
- b) se celebran las primeras elecciones libres y correctas, es decir, equitativas, transparentes y no inducidas desde lo alto, y/o
- c) se aprueba una nueva Constitución o normatividad en las instancias legales para el caso y con la participación equitativa y equilibrada de todas las fuerzas políticas".<sup>218</sup>

---

218. Cansino, Cesar (Coordinador). *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México. CEPACOM. A.C. 1998. pág. 160.

Si nos quedamos con la teoría, concluimos que los capitalinos arribamos a una transición democrática con la elección del 6 de julio de 1997, porque a través de ésta pudimos elegir libremente a un jefe del ejecutivo local a través de elecciones correctas, equitativas y transparentes y no inducidas desde lo alto. Y además porque el D.F. logró tener una "Constitución" propia. No obstante, para entonces los capitalinos todavía estaban lejos de alcanzar una transición y una representación plena, porque la elección de autoridades aunque era importante, una auténtica transición necesitaba ir más allá y no podía agotarse exclusivamente en la "democracia electoral": el hecho de que el jefe del poder ejecutivo federal dejara de ser el dueño institucional o dejara de tener la responsabilidad directa del gobierno de la capital no era suficiente.

Como señala Sartori, en la teoría y la praxis política cuando se afirma que un sistema político es más o menos democrático que otro, la evaluación depende de lo que consideramos como una verdadera democracia. Así, lo que la democracia es no puede separarse de lo que la democracia *debiera ser* y según Alexis de Tocqueville, no es lo mismo democracia que gobierno democrático y esto último, lo representaba plenamente el PRD. La democracia en el D.F. no se había alcanzado automáticamente porque la oposición ahora tenía el poder a través de una elección directa, más bien, para ser más democráticos era necesario que los capitalinos participaran en las decisiones de su ciudad y por esta razón, todavía falta camino por recorrer para demostrar que el ascenso al poder de la oposición es benéfico. Con el nuevo gobierno capitalino de oposición, los ciudadanos no necesariamente iniciaban una democracia integral sino quizás sólo un autoritarismo renovado; porque los vecinos del D.F. todavía no eran representados plenamente, quizás sólo arribaron a una utopía democrática teniendo en cuenta que una democracia social es incluyente de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Lo cierto era que respecto a la participación ciudadana se dieron cambios importantes. El 26 de febrero de 1998 se instaló la Mesa Central de la Reforma Política del D.F y se establecieron simultáneamente tres mesas de trabajo, cada una para los distintos campos de la Reforma: la mesa 1 para consensar la Ley Electoral; la mesa 2, para la segunda LPCDF; la mesa 3 para la organización jurídica y política de la ciudad.

En sus declaraciones relativas a la instalación, tanto el gobierno perredista como los partidos políticos establecieron como objetivo, lograr un conjunto de acuerdos para la realización de una reforma política integral por consenso, que fuera más allá de los simples ajustes electorales o del orden administrativo en la capital. Así,

"La iniciativa obedeció a la voluntad política del gobierno del D.F. No obstante contar con la mayoría en la ALDF, decidió no impulsar un proyecto unilateral aprobado por "mayoriteo", sino buscar el acuerdo con los demás partidos. Las premisas privilegiadas fueron el pluralismo y la participación ciudadana, bases de la democracia representativa y

de la participativa. Se planteó también la intención de hacer coincidir los trabajos y los resultados de las tres mesas hasta no lograr una reforma política definitiva para el D.F.<sup>219</sup>

Los acuerdos a que se llegaron en la Mesa de Participación Ciudadana básicamente fueron los siguientes; todo ciudadano capitalino tendría "derecho a:

1. Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones de gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad.
2. Participar en las llamadas figuras de democracia participativa: plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, audiencia pública, difusión pública, iniciativa popular, colaboración ciudadana, instancia de quejas y denuncias y las demás establecidas en las leyes.
3. Exigir la vigencia del Estado de derecho en el D.F. por lo que cualquier ciudadano podrá impugnar los actos de autoridad incorrectamente fundados y motivados en la legislación y normatividad vigentes, sin necesidad de acreditar un interés individual.
4. Exigir la transparencia de la función pública y por tanto ser informados sobre los procesos de toma de decisiones y los actos específicos de autoridad, a excepción de los asuntos reservados en razón de interés público que expresamente determine la ley.
5. Votar y ser votado en los organismos de representación vecinal.
6. Exigir cuentas sobre la gestión de gobierno de las autoridades y garantizar el cumplimiento de las mismas al cumplirlas".<sup>220</sup>

Esas inquietudes de los representantes de la oposición, en gran medida se vieron cristalizadas porque el 26 de noviembre de 1998, fue aprobada por la I Legislatura de la ALDF la 2ª LPCDF sustituyendo a la norma legal del mismo nombre vigente desde el 19 de junio de 1995. La nueva ley vigente desde 1998 se compone de 4 títulos, 17 capítulos y 117 artículos de los cuales, los últimos 5 son transitorios. Regula aspectos fundamentales para la vida democrática del D.F. Define quienes son habitantes y quienes ciudadanos de la capital para los efectos de la participación ciudadana y establece sus derechos y obligaciones. La nueva

---

219. Ortiz Pinchetti José A y Vargas Solano, Néstor. "La participación ciudadana en la reforma política del D.F. y la experiencia del seminario de especialistas", en *Revista Diálogo y debate de cultura política*. México, Año 2, núms. 5 y 6, julio-diciembre de 1998, pág. 60.

220. *Ibid.* pág. 62. Respecto a este tema sobre la rendición de cuentas sobre actos de autoridad, la mesa estuvo de acuerdo en reconocer el concepto pero no se discutió el tema. La propuesta consistía en que la ley estableciera y reglamentara la función del Estado que garantizara el derecho de los ciudadanos a exigir cuentas y la obligación de los servidores públicos para rendirlas. Para esto, se debería crear un organismo de Estado autónomo dotado de personalidad jurídica propia integrado por ciudadanos con las más altas condiciones de imparcialidad. Dicho órgano de Estado se denominaría Contraloría del D.F. y estaría dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios y lo presidiría un consejo, integrado por ciudadanos designados por la ALDF. Esta institución sería causahabiente de modo íntegro de la actual Contaduría Mayor de Hacienda del D.F.

norma es menos deficiente y más perfectible que la anterior porque reintenta incentivar la participación democrática en la gestión urbana, alienta la expresión de necesidades y demandas, promueve la vigilancia y evaluación de la acción del poder ejecutivo local en su interacción con el poder legislativo. En suma, se está intentando hacer crecer una nueva relación entre gobernantes y gobernados porque se intenta:

“fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la ciudad de México, conforme a las disposiciones del EGDF, de esta ley y las demás disposiciones que resulten aplicables”.<sup>221</sup>

Según el discurso perredista la nueva LPCDF tiene como finalidad;

“una mayor intervención ciudadana en los asuntos públicos, en la construcción de la agenda de gobierno y en la misma gestión pública. Por un lado, busca promover la participación política directa de la ciudadanía en aquellos asuntos de interés general que, por su importancia, exigen una posición explícita y precisa de los ciudadanos y no sólo de sus representantes. Se trata de introducir inteligentemente y validar institucionalmente procesos como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Por otro lado, se trata de promover la participación ciudadana en la gestión pública, incorporando sus ideas, propuestas y acciones en la definición de las políticas públicas”.<sup>222</sup>

---

221. Cfr. Art. 1º de la 2a. LPCDF.

222. Batres G. Martí. “La reforma política del D.F.” en *Revista Diálogo y debate de cultura política*. Op. cit.pág. 47.

### 3.3.1. Los comités vecinales: nuevas instancias de participación y representación ciudadana de la 2ª LPCDF.

El debate parlamentario de la oposición capitalina en la nueva ALDF, señalaba con su discurso que no deseaba repetir los vicios priistas del pasado, con representaciones cupulares que acababan soslayando a la participación ciudadana. El debate fue desde dos perspectivas, por un lado; discutieron la posibilidad de mantener esquemas de representación delegacional con una cúpula de interlocutores vecinales con fuertes atribuciones y una gran base territorial pero, manteniendo un modelo de representación centralizado y, por otro lado; analizaron la posibilidad de formar redes horizontales de representación vecinal local. Por esa razón, se promulgaron nuevas formas de representación ciudadana; si en la 1ª LPCDF la figura de participación ciudadana novedosa fueron los consejos de ciudadanos, en la 2ª LPCDF la *innovación* fue la *sustitución* de éstos: los comités vecinales. Según ésta nueva ley, en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un comité vecinal, los cuales son órganos independientes y tendrán atribuciones diferentes de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno. Se renovarán en su totalidad cada tres años, eligiéndose el primer domingo del mes de julio e iniciando sus funciones el primer lunes del mes de agosto, serán:

"órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno {con las delegaciones} en que hayan sido electos para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de {las delegaciones}"<sup>223</sup>

Las funciones de los nuevos comités serán: la promoción de la participación comunitaria, la información sobre la gestión pública, la opinión sobre los actos de gobierno, el seguimiento de las acciones y la propuesta de alternativas de solución a los problemas locales. Específicamente sus atribuciones son:

"I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia; II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas presentadas por los ciudadanos de su comunidad; III. Conocer y dar a conocer a sus vecinos de su actuación, las acciones de gobierno que fueran de interés general para la comunidad; IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas formuladas por los vecinos ante la delegación. V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la comunidad. VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la comunidad para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto de la delegación. VII. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal; VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y las

223. Cfr. Arts. 80-83. Título Cuarto. De la representación vecinal. Cap. I. Del comité vecinal. Según el art. 4º de la 2a. LPCDF, su elección sería en los términos de lo dispuesto por el Título Cuarto de la ley. Las cursivas entre corchetes son agregados míos; recordemos que la ley había cambiado el concepto de "delegaciones políticas" con algo llamado "Demarcaciones territoriales" (sic). La nueva ley derogó esta conceptualización y las dejó como estaban anteriormente.

delegaciones. IX. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno; X. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan; XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana; XII. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que dependiendo de las características de su territorio, formen los vecinos de cada delegación. XIII: Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos".<sup>224</sup>

Los cargos de representación vecinal serán honoríficos. Las obligaciones de los miembros del comité serán:

"I. Consultar a los habitantes que representan; II. Representar los intereses de los vecinos de su entorno; III. Promover la participación ciudadana; IV Cumplir las disposiciones y acuerdos del comité; V. Asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones del comité; VI. Participar en los trabajos de las comisiones a las que pertenezcan. VII. Informar de su actuación en audiencia pública a los vecinos de la comunidad a la que representan".<sup>225</sup>

Cuando alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional por su tamaño y densidad poblacional no hiciera operativo el funcionamiento de un sólo comité, se dividirá en dos o más secciones y cada una de ellas tendría uno propio. A cada comité le corresponde un número de integrantes que oscilará entre un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La elecciones de los comités se llevarán a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La elección se hará con planillas integradas por el total de candidatos que determine el IEDF. En la integración de las planillas se procurará la participación de hombres y mujeres de manera equitativa. Las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres. Su identificación deberá ser solamente por el número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas. Los partidos políticos y funcionarios del gobierno del D.F. no pueden participar en el proceso de integración de los comités.<sup>226</sup>

Recapitulando, los vericuetos más conflictivos de los comités vecinales han sido los siguientes. El 4 de julio de 1999 fue la elección de dichas instancias, y los resultados no fueron satisfactorios porque realmente ganó la apatía y el abstencionismo desde el registro mismo de las planillas. En un principio según el IEDF, en 39 unidades territoriales no se habían registrado planillas. En 190 casos únicamente se registró una fórmula, por lo que en éstas se ganaría con un solo sufragio. En 414 hubo dos, en 343 hubo tres y en 366 se podría elegir de entre cuatro y nueve. Así, el promedio de planillas registradas fue de 2.8% por unidad territorial. Las delegaciones en las que más fórmulas se inscribieron fueron: Iztapalapa (688), Gustavo A. Madero (535), Tlalpan (343) y Alvaro Obregón (336). En contraparte, el IEDF informó que de las 5,598 solicitudes de registro, sólo el

---

224. Cfr. Art. 98 Cap. III. De la organización y funciones de los comités vecinales.

225. Cfr. Arts. 84 y 104, Cap. IV. De los derechos y obligaciones de los integrantes del comité vecinal.

226. Cfr. Art. 85, Cap. II. De la forma de integración de los comités vecinales; arts. 87, 88 y 94.

64% cumplieron con los requisitos que establece la ley en la materia. Así, en 53 unidades territoriales de siete delegaciones -Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Alvaro Obregón, Iztapalapa, Coyoacán, Xochimilco y Tlálpán- no se registró ninguna planilla, por lo que no hubo comicios en esos lugares.

En síntesis, de un total de 1,352 comités formados hasta el mes de julio, el 4 de julio sólo se eligieron 1200 y la elección de los 152 restantes se llevarían a cabo en elecciones extraordinarias a las cuales se convocaría posteriormente, y se realizarían el 26 de septiembre de ese año en 16 unidades territoriales de siete delegaciones. No obstante, el mismo consejero presidente del IEDF Javier Santiago Castillo, reconoció que no se esperaba que esos comicios fueran distintos a los del 4 de julio que se caracterizaron por una escasa participación ciudadana.<sup>227</sup> Debemos decir que aunque se registraron el 97% de las planillas en todo el D.F. lo importante era la cantidad de votantes porque de manera similar a la elección de los consejeros ciudadanos en noviembre de 1995, la elección de los comités no fueron concurridas. El IEDF declaró que la votación total fue de: 572,432, pero con la anulación de votos el total fue de: 512,346 mediante los cuales se eligieron a 1,352 comités de entre 3,791 planillas. Del total, esto representa el 9.3% de votación y 90.7% de abstencionismo, lo cual nuevamente demostraba que esta figura promovida por la oposición no resolvía los enormes problemas de participación y representación ciudadana.

Una de las posibles explicaciones del fracaso en la elección de los comités es la siguiente. Cualquier sistema o ente de representación que aspire a dirigir una sociedad, propone siempre una plataforma con líneas de acción; este es el caso de los partidos políticos. Dentro de su campaña, los ciudadanos escuchan las propuestas de cada partido para decidir cual es la mejor opción de gobierno. Estas formas propagandísticas sin embargo, aún tienen muchos defectos por ejemplo: ¿quién es el señor o la señora de ese partido cuyo nombre aparece en la barda de la esquina de la colonia?. A pesar de que en tiempos electorales el ciudadano es fuertemente bombardeado de propaganda política, le es imposible hacer una elección objetiva de un candidato o de un partido sin conocer su propuesta de trabajo. Los líderes políticos y sociales más populares son reconocidos de inmediato, más no así los que inician su carrera pública; con frecuencia el ciudadano común no está informado o sabe poco sobre los candidatos y sus partidos en una elección de diputados, senadores y hasta dudan de la mejor opción para el cargo de elección más importante: la presidencia de la República.

No obstante, el hecho de que esos candidatos sean presentados por los partidos, da por lo menos la idea de que unos son diferentes de otros, aunque sea por matices o por lo que los partidos representan en la imaginación popular, ya

---

227. Cfr. en *La Jornada* del 18/05/1999 y 3/07/1999 y *Excelsior* 24/08/1999. Los comités electos el 4/07/1999, rindieron protesta el 1º de agosto del mismo año. Los comités restantes por conformarse rendirían protesta luego de que en 6 unidades territoriales se realizara una elección extraordinaria porque en 5 hubo empate y en otra el Tribunal Electoral así lo ordenó, más los casos que estaban pendientes de resolver por el mismo Tribunal.

que son pocos los que leen las plataformas electorales de los partidos antes de cada elección. Aunque los políticos profesionales (o que aceptan ser profesionales por el trabajo que desarrollan), no sólo actúan en los partidos políticos, sino también (a veces alternativamente) en las organizaciones sociales que juegan a la política o tratan de influir en ésta: sindicatos de trabajadores y de empresarios, asociaciones de colonos, organizaciones campesinas e incluso, ciertos grupos religiosos o filantrópicos. Los críticos de los partidos como instancias políticas que coadyuvan a la representación de la sociedad en la esfera del poder (críticos también de la teoría de la representación, porque dicen ellos que en los hechos no funciona), han querido privilegiar a la sociedad como sujeto político sin tomar en cuenta que la política es, salvo en algunas culturas comunitarias frecuentemente asociadas a pueblos indios, asunto de individuos y grupos que tienen posibilidad no sólo de organización sino de actividad cotidiana. En conclusión, los partidos políticos aunque poco se diferencien entre sí en estos tiempos, son todavía vigentes e insustituibles como dice Sartori.

Además, en México como dice Octavio Rodríguez Araujo, los dirigentes de las organizaciones campesinas o urbano-populares, incluso de las más beligerantes y más antipartido, son dirigentes que viven de las aportaciones que los miembros de la organización cubren para pagar los gastos de sus líderes o de los trámites que realizan. Son políticos profesionales muchos de ellos, porque se dedican a la actividad política por un tiempo determinado, viven de ésta o de algún subsidio, aunque sea éste familiar, y siempre mantendrán ventaja sobre quien sólo pueda dedicarse a la misma actividad de vez en cuando. El activista, aunque no sea miembro de partido alguno, es un político, igual se trate de una asociación de colonos, de padres de familia, de campesinos o defensor civil o religioso de los derechos humanos.

En contraparte, si un candidato de una planilla para competir por la representación vecinal no es un activista (político), el resultado lógico es que le sea muy difícil darse a conocer, visitando casa por casa a sus posibles electores, haciendo mítines, repartiendo propaganda, sin contar con financiamiento etcétera. De aquí que si gana, logrará su objetivo con el voto de unos cuantos, de los menos, que por alguna razón lo conocen o su nombre les dice algo. Y su representación, que tanto critican los anarquistas y quienes han idealizado a la sociedad civil, es incluso menos representativa (valga la redundancia) que la de quienes ocupan un puesto de representación por la vía de la competencia partidaria. El vecino que trabaja todo el día y al fin de la jornada participa en por ejemplo, una asamblea de condóminos o de barrio, hace política en los ratos libres, si no está muy cansado, y con el tiempo, termina dejándole el terreno a los políticos profesionales, que a esto se dedican y no sólo en los tiempos que otra actividad les permite.

¿Por qué participó sólo una reducida cantidad de electores en las elecciones vecinales del 4 de julio de 1999 en el D.F.? Las posibles respuestas son porque los vecinos no sabían:

1. ¿Quién representaba cada planilla?. Las planillas sólo fueron numeradas y no sabían quién o quienes la conformaban; los vecinos sabían que detrás de cada planilla había un partido político.
2. ¿Qué proponía cada planilla?. Aunque éstas hicieron propuestas, nunca presentaron a los vecinos una plataforma con proyectos realmente elaborados.
3. ¿Para qué sirven los comités vecinales?. No hubo respuestas entre el ciudadano común, por lo que no vieron una razón válida para asistir a las urnas.

En 1999, en su discurso de toma de posesión como nuevo jefe de gobierno Andrés Manuel López Obrador señaló que:

“la primera iniciativa de ley que enviaré a la ALDF será la de convertir a los actuales comités vecinales en gobiernos ciudadanos, en gobiernos de la gente... Los 1300 comités tienen facultades limitadas, sólo se ocupan de gestiones y trámites, por esos los transformaremos en gobiernos vecinales. Es decir, vamos a crear la cuarta instancia de gobierno... 1300 unidades con representantes electos democráticamente por sus vecinos y con personalidad jurídica y presupuesto propio, recursos y atribuciones para aplicar programas de desarrollo social, dar mantenimiento a obras y servicios públicos como poner una rejilla en la calle, tapar un bache, cambiar una luminaria, etc”.<sup>228</sup>

No obstante, para fines del año 2000, a más de un año de estar en funciones los comités, éstos se encuentran “atomizados”, “mermados” y “divididos” según han coincidido diversos analistas políticos ya que, en la mayoría de los casos, su trabajo de gestión, supervisión y evaluación ante las autoridades delegacionales no dieron los resultados esperados por los diputados del D.F., además de que la asignación de presupuesto, ha despertado diversos intereses por parte de sus integrantes.

¿Que sucede con los nuevos comités vecinales; la oposición ha dado un paso para adelante y dos para atrás? o definitivamente, ¿los comités sólo son otra de las malogradas y retrógradas instancias de participación ciudadana similares a las que anteriormente habían propuesto los priistas?. Los argumentos de la oposición principalmente por parte del PRD, para su creación fueron diversos. Según los diputados, el énfasis positivo en el cual colocaron a la nueva figura, era porque éstos serían el espacio más cercano a la gente desde su colonia, barrio o unidad habitacional, porque era desde ahí donde era posible potenciarse una real y amplia participación, por eso propusieron que dichos comités fueran el espacio privilegiado para la elección directa de representantes vecinales que no acabara por resultar ajenos a quienes representaban ya que insistían que:

“no queremos repetir los vicios del pasado con representaciones cupulares que acaban por ahogar el ímpetu participativo... {porque anteriormente}... se carecía de una representación colegiada, la representación era unipersonal y electa en asambleas vecinales en las cuales el voto no era secreto y se corría el riesgo de que la elección no

228. Versión estenográfica del discurso pronunciado en la ALDF el 05/12/1999.

fuera representativa... Por lo que hace a los órganos de representación ciudadana a nivel delegacional, es necesario recordar que el sistema de representación ciudadana anterior derivaba de una estructura vertical que no tuvo el éxito esperado; toda vez que se alejó de las necesidades prioritarias de las comunidades, perdiendo de vista la rica y compleja dinámica social y, en alguna ocasiones, terminó suplantando la voz de los vecinos... en el presente dictamen no se incluye una estructura de representación ciudadana a nivel delegacional para evitar la construcción de estructuras de representación complicadas, piramidales y alejadas de los ciudadanos a los que representan".<sup>229</sup>

Los perredistas insistían que los comités podrían potenciar una real y amplia participación; por ello proponían que ese fuera el espacio privilegiado para la elección directa de representantes vecinales que no acabaran por resultar ajenos a quienes supuestamente representaban:

"los comités vecinales, es una herramienta que se constriñe a la estructura vecinal lógica, que cualquier habitante reconoce, que son las colonias o la unidad habitacional o el pueblo o el barrio, porque culturalmente así hemos crecido... Esto es lo que busca resaltar los comités, darle a esa estructura vecinal, cultural todo el peso para que pueda nombrar representantes de una manera directa, a diferencia de otras propuestas donde se hacía de manera indirecta primero jefe de manzana y luego presidente de colonia, hoy tenemos la posibilidad de nombrar por voto directo, universal y secreto a este comité vecinal, que estará encabezado por un coordinador o presidente para poder de manera colegiada representar a los vecinos de su comunidad".<sup>230</sup>

De acuerdo al PRD, estos comités reforzarían una estructura que no existía, pero que le daría peso a una representación de su comunidad porque contenían atribuciones con elementos importantes por ejemplo: la posibilidad de representar los intereses de sus vecinos para acudir a los tribunales representando los intereses de la comunidad, sin necesidad de un notario público para convertirlo en una asociación civil, con un reconocimiento implícito de su representatividad.

Para los perredistas, los comités representarían un órgano en las delegaciones capaz de hacer contrapeso a los delegados, de una manera similar a lo que hace la ALDF, un órgano representante de los ciudadanos con la fuerza política que da el voto directo, universal y secreto, con la fuerza política que da el debate colegiado similar al de la Asamblea y que se parezca lo más posible a los cabildos, sin modificar la Constitución General de la República y el EGDF. Ellos argumentaban que:

"... con una estructura colegiada que permita debatir y decidir las cosas de la demarcación, y una, a nivel de cada una de las colonias, comités vecinales, que trabajarán de manera colegiada, de una manera muy parecida a los cabildos en las delegaciones, y una manera muy parecida guardando la proporción de lo que tiene el gobierno de la ciudad entre el Ejecutivo y el Legislativo en las colonias".<sup>231</sup>

229. Cfr. Diario de los Debates de la ALDF. I Legislatura. Primer periodo de sesiones del segundo año de ejercicio. México, D.F. 26/05/1998. Año 2. No. 28. págs. 141-142. Las cursivas entre corchetes son agregados míos.

230. *Ibid.* pág. 163.

231. *Ibid.* pág. 163.

Lo anterior provocó diferencias con el PRI. Esa nueva LPCDF no era aceptada en gran medida por el priismo; entonces surgieron entre muchas otras acotaciones, los planteamientos en contra para crear la nueva figura de los comités vecinales. Para la asambleísta priísta María Angélica Luna Parra, el dictamen contenía esa propuesta de figura de representación vecinal que en términos generales coincidía por completo en sus funciones y atribuciones con las figuras de las asociaciones de residentes, juntas de vecinos y el propio consejo consultivo de la ciudad de México creadas por su partido en los años setenta. Señalaba que en algunos casos, la legislación propuesta que regulaba el funcionamiento de los comités por ejemplo, estaba muy rebasada con las anteriores figuras de representación ciudadana:

"No estamos de acuerdo, repito, no estamos de acuerdo con que la representación ciudadana sea fragmentada colonia por colonia, asignándoles funciones que se reducen a hacer gestiones, diagnósticos y propuestas, lo que evidentemente no resulta novedad, existen desde 1975".<sup>232</sup>

Desde el principio, los priístas plantearon su posición de tener una representación colectiva al nivel de la delegación, que fuera contrapeso de la autoridad local y que no interfiriera con la posible formación de organismos colegiados en las delegaciones similares a los cabildos. Según ellos, la representación vecinal delegacional debería contar con atribuciones suficientes para participar en las decisiones y que en determinados casos sus opiniones fueran obligatorias para la autoridad en su aplicación. Esto es lo que en términos jurídicos los priístas proponían como facultades vinculatorias:

"...Estamos convencidos de que la organización de las colonias, los barrios, los pueblos y las unidades habitacionales en los hechos requiere de una continuidad que llegue hasta la delegación en su conjunto. Si ustedes, la mayoría, rechazan esa posibilidad de representación a nivel delegacional, repitiendo aquí que eso por fuerza sería piramidal, como lo presuponen quienes pretenden de ustedes obtener todavía más seguidismo, sólo los exhibirá como un obstáculo para llegar a verdaderos niveles de participación".<sup>233</sup>

El PRI insistía en la necesidad de lograr una instancia de representación a nivel delegacional. Según ellos, desde éste nivel se atenderían asuntos que no eran factibles atender al nivel de la colonia, pues en muchos temas la opinión de cada colonia, de una delegación no correspondía según su discurso, a la visión regional existente en la delegación. Argumentaban que la oposición, en el cuerpo del articulado de la segunda LPCDF, habían negado la posibilidad de que los ciudadanos fueran representados de manera formal y efectiva en el nivel de las delegaciones, así, "no vemos por qué negar la posibilidad de un contrapeso ciudadano en las delegaciones frente a los actos de autoridad".<sup>234</sup>

---

232. *Ibid.* pág. 163.

233. *Ibid.* Pág. 158.

234. *Ibid.*

¿Qué estaba proponiendo el PRI?; los priistas proponían nuevamente la extinta figura de los consejos delegacionales, la cual fue excluida por la oposición desde el dictamen, bajo el argumento de que no fue una propuesta de consenso en el grupo de trabajo de la mesa, porque fue presentada por el PRI y el PT; irónicamente para el PRI, esto no era un argumento válido. En ese tenor, en su opinión, la creación de los consejos delegacionales serían una parte fundamental de la reforma política integral de la capital. Con base en su discurso, la propuesta del PRI era integrar dichos consejos, y así evitar la creación de estructuras de representación alejadas de los intereses en el nivel de las colonias. Precisamente, la integración de los consejos a partir de los comités de colonia, garantizaría que no se diera este alejamiento. Con esta propuesta, por primera vez en 70 años los priistas se ocupaban de la ciudadanía.

El PRI decía que su propuesta era integral porque se especificaban las facultades de los comités de colonia y se les articulaba con las facultades que tendrían los consejos delegacionales. El negar a los ciudadanos la posibilidad de tener representación en este nivel, para ellos implicaba una participación ciudadana a medias:

"El argumento contenido en el dictamen de que no se incluya en la iniciativa una estructura de representación ciudadana a nivel delegacional por tratarse de un acuerdo que no alcanzó mayoría en el marco de la Reforma Política del D.F., en la que se acordó evitar la construcción de estructuras de representación complicadas, piramidales y alejadas de los ciudadanos a los que representan, es precisamente la razón que nos lleva a proponer una instancia de representación vecinal a nivel de las delegaciones que se integre con y a partir de los representantes de colonia; una instancia que represente un verdadero contrapeso a la decisión vertical que toman muy seguido los delegados y que, articulada con las voces de las colonias, que de no ser así, se verán pulverizadas, divididas y no tendrán un espacio para razonar sobre problemas y aspectos comunes".<sup>235</sup>

En la iniciativa priista para la creación de los consejos delegacionales, se consideraba que la diferencia fundamental entre estos y los extintos consejos de ciudadanos, sería la de que se integrarán a partir de las representaciones vecinales al nivel de las colonias; esta característica les otorgaría una mayor legitimidad en sus funciones y a la vez aseguraría una mayor coordinación con los vecinos de ese ámbito territorial. El rechazo de los priistas hacia la oposición, estribaba en que las funciones propuestas en el dictamen para los comités vecinales eran muy genéricas, conceptuales y nada operativas por ejemplo; el hecho de promover y organizar programas propios por los mismos vecinos, para ellos no se debían promover y organizar programas ajenos; además, los vecinos de cada una de las colonias no podían organizar estudios e investigaciones sociales, puesto que eran representantes vecinales y no científicos-sociales y por último, colaborar con las autoridades en el análisis y ejecución de los programas de gobierno, rebasaba las funciones de los líderes vecinales ya que según los priistas, los vecinos serían representantes y no colaboradores. En todo esto el

---

235. *Ibidem*.

PRI tenía razón, pero no en lo último.

Sin embargo y en síntesis, entre ambas posiciones había una diferencia fundamental: mientras en el dictamen se proponían representaciones sólo para el nivel de las colonias, el PRI proponía un esquema integral y coordinado de representación ciudadana que incluía a las colonias y a las delegaciones. El principal enojo de los priistas era que en el dictamen se decía, siguiendo la propuesta de la mayoría, que una de las funciones principales de los coordinadores del comité vecinal, sería la de promover la coordinación del comité con otros comités vecinales. Si esto era así se preguntaban ellos, ¿por qué la mayoría se oponía a la integración de los consejos delegacionales que serían las instancias de representación para dar lugar a esta coordinación y a gestionar las demandas ciudadanas de la totalidad de los comités vecinales de las delegaciones?.

Parecía, decían los priistas, que la consigna fuera lograr que las demandas y los problemas que comparten los vecinos de una delegación se mantuvieran pulverizados y desarticulados. En fin, la propuesta priista no prosperó quedando la 2ª LPCDF diseñada y elaborada sobre todo los comités, desde la posición del PAN y el PRD. Aunque en éste sentido fue para bien, definitivamente los panistas y perredistas hicieron uso de una práctica hasta la fecha criticada al priismo: el *mayoriteo* de las decisiones. (Veáse cuadro 3)

Cuadro 3. Instancias de participación ciudadana en el D.F.: 1928-1998.

Fecha de creación y nombre de la Instancia	Forma de elección	Funciones	Resultados de su actuación.
1928. Consejo Consultivo de la ciudad de México.	Integrado por 13 miembros elegidos por el jefe del D.D.F. por cada propietario había un suplente, con duración de 3 años como máximo; el cargo era honorífico y no renunciable, salvo causas graves a consideración del jefe del D.D.F. Los cargos de presidentes de los Consejos Consultivos del D.F. serían honoríficos y se renovarían cada año.	Formado como un órgano de colaboración ciudadana para auxiliar en sus funciones de gobierno al jefe del D.D.F. con el objetivo de hacer participar a los ciudadanos en los asuntos políticos. Al ser un organismo colegiado era un cuerpo consultivo de presentación gremial, profesional y funcional, con los cuales se pretendía reemplazar a los distintos ayuntamientos con la representación de los principales intereses de la localidad, buscando promover la participación ciudadana para asesorar al gobierno.	Sus funciones fueron de subordinación al regente y los delegados (con quienes por ley, debería colaborar un miembro del Consejo) es decir, este Consejo no poseía un carácter ejecutivo ni decisivo. Sus opiniones y denuncias deberían darse en caso de que la prestación de servicios públicos no fueran del todo satisfactorias. Además, dichos "consultores" tenían poco tiempo para realizar alguna labor en beneficio de sus representados. Políticamente, se puede creer que el Consejo fue creado para ser un mecanismo que sustituyera el derecho de elegir a un grupo de representantes-colaboradores de los delegados y del regente (desde entonces nombrados por el Ejecutivo Federal). Es decir, los ciudadanos recibían en sustitución del municipio, las delegaciones como órganos de gobierno y, un canal de participación política llamado Consejo Consultivo, como representante de los intereses de la comunidad sin embargo, sus funciones principales fueron de opinión, consulta, denuncia, revisión e inspección. Era definitivamente una instancia de adorno.
1929. Consejos Consultivos Delegacionales	Integrado por representantes de diferentes sectores de la población económicamente organizados. Para ser miembro de esos consejos, era necesario pertenecer a algún organismo que señalara la propia legislación; y no sólo se requería ser miembro, sino dirigente, siendo dichas organizaciones las siguientes: Cámara de Comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño, agrupaciones de dueños de propiedad y raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones profesionales, agrupaciones de empleados públicos, asociaciones de trabajadores, y finalmente la Asociación de Madres de Familia. Estos consejos representaron desde entonces intereses grupales, convirtiéndose con el tiempo en una junta de notables. Estos Comités se renovaron anualmente desde 1929 hasta 1942, año en que su designación comenzó a ser cada 2 años.	Fungen como "auxiliares de la administración". Entre sus funciones destacaban la de revisar la cuenta anual del D.D.F., proponer reformas, inspeccionar servicios y denunciar irregularidades. Eran organismos colegiados que actuaban como cuerpos consultivos de representación gremial, profesional y funcional, con los cuales se pretendía reemplazar en la capital, a los distintos ayuntamientos.	Las facultades de esos Comités de iniciativa, de opinión y vigilancia, aunque importantes, no eran todo lo que una representación realmente funcional podría y debería tener. Era una instancia sin prestigio como órgano cívico de consulta y no tenían la fuerza legislativa para influir siquiera en algunos ramos de la administración; es decir, no encarnaban las facultades y competencias de los ayuntamientos.
1941 Consejo Consultivo del D.F. sigue en funciones. Desaparecen los Consejos Consultivos Delegacionales.	Sin cambios en el mecanismo de elección. Con base en la segunda Ley Orgánica del D.D.F. (en adelante LOODF) expedida el 31 de diciembre de 1941, se estipuló que el presidente de la República seguiría a cargo del gobierno de la capital por conducto del jefe del D.D.F. siendo auxiliado por los delegados, subdelegados y el Consejo Consultivo.	Posterior a 1941, la LOODF de 1970 señalaba en su art. 51 las principales atribuciones y obligaciones del Consejo Consultivo que entre otras serían las de colaboración con el jefe del D.D.F. en la administración pública, especialmente para la prestación de los servicios generales; someter a consideración de dicho funcionario los proyectos de leyes y reglamentos, así como la reforma y la derogación de los mismos en el caso que lo considerase así, recomendar que algún servicio público prestado por un particular pasara al del D.D.F. o viceversa; sugerir nuevos servicios públicos; emitir opiniones sobre estudios de planeación urbana a solicitud del jefe del D.D.F.; realizar visitas periódicas a los centros de interés o de utilidad pública; opinar sobre el funcionamiento de los tribunales locales; participar en ceremonias cívicas organizadas por el D.D.F.; reunirse en sesión solemne para conmemorar fechas históricas, recibir a visitantes extranjeros distinguidos, otorgar premios por méritos cívicos, o para algún otro fin de importancia relevante.	Con la ley de 1941, los Consejos Consultivos Delegacionales desaparecieron. La estructura administrativa del D.D.F. seguía siendo similar a la de 1928, con un jefe del D.D.F., un oficial mayor, un contralor, un secretario general, un jefe de la policía y tres directores generales. Durante 29 años (1941-1970), tuvo vigencia la LOODF de 1941 y en todo ese periodo, el Consejo Consultivo del D.F. era un órgano carente de representatividad plural; sólo era un órgano legitimador de decisiones de gobierno pero definitivamente, no era un espacio de representación de intereses y demandas ciudadanas.
	El artículo 15 de la LOODF publicada el 29 de diciembre de 1970, señalaba	Sus funciones 1. Recibir información mensual sobre la prestación de los	Desde su creación y hasta los años ochenta, las juntas de vecinos

<p>1970. Juntas de vecinos. El Consejo Consultivo del D.F. sigue en funciones</p>	<p>que en cada delegación se crearía una junta con los representantes y en la forma que determine el reglamento respectivo. En todo caso deberían figurar cuando menos 4 mujeres y 2 jóvenes menores de 25 años. Asimismo se fijaba que su número no sería menor de 20 miembros y que durarían en sus cargos 3 años y debían sesionar por lo menos una vez al mes. Según el art. 25 de la LODDF, los cargos de los miembros de las juntas serían honoríficos y las decisiones se tomaban por mayoría. Cada junta se estructuraba por un presidente, un suplente y un secretario de actas, con duración en el cargo por 3 años, además de ser honorífica tal designación, no eran susceptibles de reelección para el período inmediato siguiente y sólo eran renunciables por causas graves. En la composición de las juntas agudo presente la herencia corporativa, porque debían formarse con 20 miembros y de entre ellos saldrían: el presidente, el secretario y los vocales (art. 18), elegidos por votación de quienes integraban la junta, y durante la votación debería estar presente el delegado con carácter de observador (art. 16, fracción III).</p>	<p>servicios públicos de la autoridad correspondiente. 2. Proponer al delegado las medidas que estimen convenientes para mejorar la prestación de servicios públicos y sugerir otros. 3. Informar al Consejo Consultivo y al delegado respectivo, sobre el estado que guardan los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales, sítios históricos, plazas típicas, escuelas públicas, bibliotecas, museos, mercados, hospitales, parques, zoológicos, centros recreativos, parques, jardines, zonas arboladas, viveros y en general todo aquello en que la comunidad tenga interés. 4. Opinar y proponer soluciones sobre los servicios educativos públicos y privados, que se presten en la delegación. 5. Dar opinión al delegado sobre las medidas administrativas concernientes a las profesiones que afectan a sus representados y proponer las soluciones conducentes. 6. Informar al C.C.C.M. los problemas administrativos y de servicios públicos que no hayan podido resolver y rendir un informe mensual de sus actividades. 7. Cooperar en los casos de emergencia con las autoridades del D.F. 8. Opinar sobre los problemas de vivienda, servicios sanitarios y otros asuntos de interés social. 9. Conocer oportunamente los programas de obras y servicios, que afecten a su comunidad, proponer adiciones y modificaciones sobre los mismos.</p>	<p>resultaron en gran medida ajenas a la comunidad, por haber surgido por iniciativa gubernamental y no por la ciudadanía. Además, un problema fueron los miembros distinguidos "o notables" con quienes la comunidad de vecinos no se identificaba</p>
<p>1978. Asociaciones de residentes. El 12 de febrero de 1978, se publicaron en el DOF las reformas a la LODDF, específicamente el capítulo V el apartado denominado "De la colaboración vecinal ciudadana" de dicha ley, y se incorporaron las asociaciones de residentes.</p>	<p>Estarían integradas por los jefes de manzanas de colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales de cada delegación política</p>	<p>Funciones principales: 1. Identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas al representante vecinal. 2. Organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios. 3. Informar a los colonos de las gestiones que realice la delegación política para atender a sus peticiones o demandas.</p>	<p>Esta nueva figura de representación operaría con las ya establecidas; juntas de vecinos y el consejo consultivo de la Ciudad de México. Sin embargo, sin contar con el asentimiento de los ciudadanos, ni en su origen ni durante su desarrollo, la LODDF estableció lo que quiso ser presentado como el comienzo de la democracia urbana. Una estructura piramidal (comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas de vecinos) que buscó solamente legitimar al Consejo consultivo.</p>
<p>1978. Comités de manzana. El 12 de febrero de 1978, se publicaron en el DOF las reformas a la LODDF, específicamente el capítulo V el apartado denominado "De la colaboración vecinal ciudadana" de dicha ley, incorporándose los comités de manzana.</p>	<p>Después de dos años que fueron publicados en el DOF, fue hasta abril de 1980 que se llevaron a cabo elecciones en el D.F. para la formación de éstos. Cada manzana estaría representada por 5 personas (un presidente, un secretario y 3 vocales). Los comités eran órganos de base de elección únicos. Lo novedoso de esta instancia de participación ciudadana consistía en que por primera vez desde que se abolió el municipio libre en 1928, dichos comités serían electos libremente y no impuestos por el gobierno.</p>	<p>Sus atribuciones principales fueron: 1. Captar las demandas de los habitantes de las manzanas y remitirlas a la asociación de residentes para su gestión. 2. Recopilar las aportaciones económicas y materiales en la manzana correspondiente. 3. Organizar y coordinar la relación de las acciones de los miembros correspondientes a cada manzana. 4. Informar a sus miembros de la manzana sobre los resultados obtenidos.</p>	<p>Esta nueva figura de representación ciudadana operaría con las instancias ya establecidas; las juntas de vecinos y el consejo consultivo de la Ciudad de México. Sin embargo, sin contar con el asentimiento de los ciudadanos, ni en su origen ni durante su desarrollo, la LODDF estableció lo que quiso ser presentado como el comienzo de la democracia urbana. Una estructura piramidal (comités de manzana, asociaciones de residentes, juntas delegacionales) que buscó solamente legitimar al Consejo consultivo.</p>
<p>1995. Consejos Ciudadanos Delegacionales, aprobados en 1995 Iero en el EGDF, y después en la LPCDF</p>	<p>El número de integrantes del consejo en cada delegación, se determinaría de acuerdo a las siguientes reglas: 1. Hasta por los primeros 100,000 habitantes de la delegación habría 15 consejeros; 2. Por cada 50,000 habitantes que excedan de la cantidad a que se refiere la fracción anterior, habría un consejero y; 3. En todo caso, a cada delegación corresponderían por lo menos 15 consejeros. Los consejeros ciudadanos serían electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente en cada área vecinal en que se dividieran las delegaciones y podrían presentar para su registro a los vecinos del área correspondiente. Los consejos se renovarían en su totalidad cada 3 años. La elección sería en la misma fecha que la legislación electoral federal previera para la realización de la de diputados federales y representantes a la ALDF.</p>	<p>Gestión, supervisión, evaluación y en su caso, aprobación, consulta u opinión de aquellos programas de la administración pública capitalina que para las delegaciones determinaran las leyes y el Estatuto de gobierno del D.F. Apoyarían el desarrollo de los programas delegacionales en materia de seguridad pública, limpia, agua, protección civil, atención social de servicios comunitarios, parques y jardines, alumbrado, pavimentación, recreación y deporte, mercados y mejoramientos del equipamiento educativo, deportivo y cultural. Tendrían atribuciones, para participar en decisiones del uso del suelo y en la supervisión de los presupuestos de las delegaciones y de la operación de los servicios públicos.</p>	<p>En términos generales, el ejercicio de las funciones de los consejos fue deplorable. Por esa razón, la reforma política del 22 de agosto de 1996 cambió nuevamente al artículo 122, constitucional. El 7 de noviembre de 1996, se reformó el EGDF, la ALDF, deroga todos los artículos del Estatuto referidos a la elección de los consejeros ciudadanos. Más adelante, el 22 de noviembre de 1996 la figura de los consejos ciudadanos desapareció también de la LPCDF. Así, dichos consejos quedaron anulados definitivamente del marco legal capitalino.</p>

<p>1998 Comités Vecinales. Aprobados en la 2a LPCDF.</p>	<p>En cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existirá un comité vecinal, como órganos independientes y con atribuciones diferentes de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno. Se renovarán en su totalidad cada tres años, eligiéndose el primer domingo del mes de julio e iniciando sus funciones el primer lunes del mes de agosto. Cuando alguna colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional por su tamaño y densidad poblacional no hiciera operativo el funcionamiento de un sólo comité, podrá dividirse en dos o más secciones y cada una de ellas tendrá uno propio. A cada comité le corresponde un número de integrantes que oscilará entre un mínimo de 7 y un máximo de 15 ciudadanos, dependiendo del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La elección de los comités se llevará a cabo por medio del voto universal, libre, secreto y directo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La elección se hará con planillas integradas por el total de candidatos que determine el IEDF. En la integración de las planillas se procurará la participación de hombres y mujeres de manera equitativa. Las planillas en ningún caso se podrán identificar a través de colores o nombres. Su identificación deberá ser solamente por el número y éste corresponderá al orden en que sean inscritas. Los partidos políticos y funcionarios del gobierno del D.F. no pueden participar en el proceso de integración de los comités.</p>	<p>Sus atribuciones son: I. Representar los intereses de los vecinos de su colonia; II. Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas presentadas por los ciudadanos de su comunidad; III. Conocer y dar a conocer a sus vecinos de su actuación, las acciones de gobierno que fueran de interés general para la comunidad; IV. Dar seguimiento a las propuestas y demandas formuladas por los vecinos ante la delegación; V. Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la comunidad; VI. Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la comunidad para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto de la delegación; VII. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal; VIII. Ser un vínculo entre los habitantes y las delegaciones; IX. Promover la organización, participación y la colaboración ciudadana en su entorno; X. Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan; XI. Desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana; XII. Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo que dependiendo de las características de su territorio, formen los vecinos de cada delegación; XIII. Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos.</p>	<p>El 4 de julio de 1999 fue la elección de dichas instancias, y los resultados no fueron satisfactorios porque realmente ganó la apatía y el abstencionismo. Por ejemplo, desde el registro masivo de las planillas: el 3% de las unidades territoriales esto es 43, no se registraron y así, los habitantes de 6 delegaciones no tuvieron la totalidad de sus comités. Aunque se registraron el 97% de las planillas en todo el D.F. lo importante era la cantidad de votantes porque de manera similar a la elección de los consejeros ciudadanos en noviembre de 1995, la elección de los comités no fueron concuistas, lo cual nuevamente demostraba que esta figura promovida por la oposición no resolvía los enormes problemas de participación ciudadana y representación. Que sucedía, ¿la oposición estaba dando un paso para delante y dos para atrás? o, definitivamente ¿los comités sólo eran otra de las malogradas y retrógradas instancias de participación ciudadana similares a las que anteriormente habían propuesto los priistas?. Estas instancias siguen en funciones.</p>
--	---	--	---

Fuente: elaboración propia. 2000.

### 3.3.2. Los instrumentos de participación ciudadana de la 2ª LPCDF.

Con la 2ª LPCDF, los ciudadanos podrán integrar los órganos de representación ciudadana y vecinal, así como promover los instrumentos de participación ciudadana ahí expuestos.

Sin embargo, la 2ª LPCDF de nueva cuenta, propone casi los mismos instrumentos que no aportan nada novedoso desde que se habían promulgado, primero en la *Ley Orgánica del D.D.F.* y después, en la primera LPCDF, porque sólo siguen siendo instrumentos de colaboración delegacional estas son: consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, y los recorridos del delegado.

Con la consulta vecinal, los vecinos de cada una de las delegaciones tendrán la posibilidad de emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas de su comunidad. Tendrán el derecho a solicitar y participar en las decisiones con los delegados. Por conducto de ésta, los vecinos podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan. Las consultas vecinales podrán realizarse por medio de consulta directa, de encuestas y de otros medios. El procedimiento y la metodología utilizados se harán del conocimiento público. Las conclusiones de las consultas se difundirán en el ámbito en que se realizaran las mismas. Los resultados de la consulta no tendrán carácter vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.<sup>236</sup>

Por otro lado, los delegados están obligados a escuchar a los vecinos en audiencia pública; a través de ésta, los habitantes del D.F. tienen derecho a proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos a la delegación en que residieran.

Los delegados tendrán que llevar a cabo recorridos periódicos dentro de su jurisdicción para analizar los problemas, proponer soluciones y verificar los resultados de la gestión pública. Con los recorridos, podrán verificar la forma y las condiciones en que se presten los servicios públicos, así como el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés.<sup>237</sup>

Mediante la colaboración vecinal, se abre la posibilidad para que los vecinos, colaboren con la autoridad en la realización de obras y la prestación de servicios. Los vecinos del D.F. podrán colaborar con el delegado, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio en su ámbito de competencia, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal. No obstante, toda solicitud de colaboración vecinal deberá presentarse

---

236. Cfr. Arts. 45, 48-49.

237. Cfr. Art. 75.

por escrito y deberá ir firmada por el o los vecinos solicitantes, o por el representante que estos designen, señalando su nombre y domicilio.<sup>238</sup>

Se concede a los capitalinos, el derecho a presentar quejas y denuncias relativas a las deficiencias en la prestación de servicios y la irresponsabilidad o negligencia de los servicios públicos, creando los mecanismos de recepción de ellas y la forma de atenderlas. Los ciudadanos podrán presentar quejas o denuncias relativas a la deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de las dependencias, órganos político-administrativos de las delegaciones y entidades de la administración pública capitalina. Además de la irregularidad, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurrieran los servidores públicos de las dependencias de gobierno en el ejercicio de sus funciones.<sup>239</sup>

La 2ª LPCDF establece también el derecho de los habitantes a recibir información amplia sobre la legislación vigente para la capital, ser informados sobre la realización de obras y servicios de la administración pública y en general, los planes, obras y actos de gestión de sus autoridades, así como la obligación de éstas a darla oportuna y verazmente a través del mecanismo de difusión pública, que es otro de los instrumentos de participación ciudadana propuestos.

La 2ª LPCDF pretende con la difusión pública, instrumentar de manera permanente un programa de difusión acerca de las leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión en las materias relativas a la capital, y de las que emita la ALDF; así como la introducción de obra pública, prestación de servicios públicos y las instancias para presentar quejas y denuncias, a efecto de que los habitantes del D.F. estén debidamente informados. Por medio de esta instancia, se difundirán los actos administrativos de carácter general que expida el jefe de gobierno del D.F. La difusión se hará a través de los medios informativos idóneos, permitiendo a los habitantes de cada una de las delegaciones, el conocimiento de la materia.<sup>240</sup>

El apartado de los derechos y las obligaciones de los habitantes y ciudadanos de la capital, se refiere a que éstos deben ser informados sobre leyes y decretos respecto de las materias relativas al D.F, recibir la prestación de servicios públicos; presentar quejas y denuncias por la prestación de servicios públicos o por la irregularidad de la actuación de los servidores públicos; emitir opiniones y formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan por conducto de la consulta vecinal. (Véase cuadro 4).

---

238. Arts. 50-51.

239. Cfr. Art. 53. Cap. VI.

240. Cfr. Arts. 61-62 y 65.

Cuadro 4. Instrumentos de participación ciudadana del D.F.

Años	Instrumento	Convocante	Objetivos	Operatividad
1998	Consulta vecinal	Los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal. Convocan a: • Vecinos. • Sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos organizados y • Comités Vecinales.	Que los vecinos de las delegaciones emitan opiniones y formulen propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan	Las conclusiones se difundirán y no tendrán carácter vinculativo y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.
1998	Colaboración vecinal	A solicitud de los vecinos presentada por escrito.	Apoyar a los vecinos en la realización de obras o prestación de un servicio, mediante recursos económicos, materiales o trabajo personal.	El órgano político-administrativo de la delegación en un plazo no mayor de 30 días naturales, resolverá la procedencia de la solicitud de colaboración vecinal.
1998	Unidad de quejas y denuncias	Los habitantes del D.F. podrán presentar quejas o denuncias.	Es una alternativa para la deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de la autoridad de la administración pública del D.F. y por irregularidad y negligencia de responsabilidad administrativa.	El órgano político-administrativo de las delegaciones o la autoridad receptora informará por escrito del trámite y solución de las quejas y denuncias presentadas.
1998	Difusión pública	Instancia gubernamental de información.	Programa permanente de difusión sobre leyes y decretos que emita el Congreso de la Unión y la ALDF, así como obras y servicios públicos.	A través de medios informativos idóneos.
1998	Audiencia pública	Pueden solicitarla: • los representantes de elección popular electos, • el o los Comités Vecinales y; • los representantes de sectores de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social ecológicos y demás grupos sociales organizados.	Los vecinos podrán proponer al órgano político-administrativo de la delegación la adopción de acuerdos o realización de ciertos actos y recibir información sobre actuaciones.	En 7 días la autoridad debe dar respuesta a los solicitantes. Una vez atendidos los planteamientos deberá informar sobre: • Los plazos para su análisis. • Los procedimientos a seguir. • La unidad competente.

Fuente: elaboración propia. 2000.

### 3.3.3 Los mecanismos de democracia directa de la 2ª LPCDF.

La 2ª LPCDF, reinstauró mecanismos de democracia directa como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. Así, los que tengan la calidad de ciudadanos, podrán aprobar o rechazar mediante éstos mecanismos, diversas decisiones del jefe de gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública de la ciudad de México.<sup>241</sup>

La iniciativa popular permite a los capitalinos proponer a la ALDF, la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. Es un mecanismo mediante el cual los capitalinos podrán presentar a la ALDF, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda expedir a ésta. No obstante, presenta ciertos candados porque no podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- a) Tributaria o fiscal así como de egresos del D.F.;
- b) Régimen interno de la administración pública del D.F.;
- c) Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- d) Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del D.F.;
- e) Las demás determinadas por las leyes.<sup>242</sup>

Además, para que pueda ser dictaminada cualquier iniciativa popular, debe contar con un mínimo del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente.

Aunque el plebiscito tiene los mismos candados que la iniciativa popular, los ciudadanos podrán a través de éste, aprobar o rechazar los actos o decisiones importantes que someta a su consideración el jefe de gobierno del D.F.

"A través del plebiscito, el jefe de gobierno del D.F. podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del D.F. Podrán solicitar al jefe de gobierno que convoque a plebiscito el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del D.F. (IEDF)... El jefe de gobierno podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior, o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia de que trate el plebiscito para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta".<sup>243</sup>

---

241. Salvo las materias señaladas en el artículo 16 de la ley. Cfr arts. 8 y 10.

242. Cfr. arts. 36-37.

243. Cfr. LPCDF, del Título Tercero los arts. 13-14 y 16 y 18. Recordemos que el plebiscito se promulgó en la reforma al EGDF el 4/12/1997 en su transitorio décimo segundo, el cual decía: "Una vez expedida la ley correspondiente y

Esta 2ª LPCDF también replanteó la figura del referéndum, para que los ciudadanos opinen sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de las leyes expedidas por la ALDF; establece las condiciones en las cuales la ciudadanía puede solicitar su realización:

“El referéndum es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la ALDF sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes. Es facultad exclusiva de la ALDF decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete a o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación. Podrán solicitar a la ALDF la realización del referéndum: I. Uno o varios diputados de la ALDF; y II. el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el IEDF. No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que traten sobre las siguientes materias: I. Tributaria o fiscal así como de egresos del D.F.; II. Régimen interno de la administración pública del D.F. III. Regulación interna de la ALDF y de su Contaduría Mayor de Hacienda; IV. Regulación interna de los órganos de la función judicial del D.F.; y V. Las demás que determinen las leyes”.<sup>244</sup>

La propuesta de la 2ª LPCDF es que las figuras del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, incentiven la participación ciudadana sin invadir atribuciones de la actividad propia de la ALDF y del jefe de gobierno. Así, los diputados conservarán su responsabilidad de legislar, el jefe de gobierno conservará su responsabilidad de gobernar y con los mecanismos se sumará la opinión de los ciudadanos.

No obstante, existe un candado en el porcentaje ya que para poner en marcha esos tres mecanismos se debe contar con el “1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el IEDF”,<sup>245</sup> esto podría ser un problema por lo siguiente.

De acuerdo al IFE, para julio del año 2000 el padrón electoral del D.F. cuenta con 6,351,468 votantes; el 47% son hombres y el 53% mujeres. Para poner en práctica cualquiera de los mecanismos mencionados se tendría que convocar por el lado de la ciudadanía al 1% de ciudadanos, lo cual da un total de: 63,514 ciudadanos. El que esto escribe pregunta: ¿Que organización (es) o líder (es) tienen la posibilidad política real o el carisma suficiente para convocar a tal

---

constituidos los órganos a que se refiere el Título Sexto de este Estatuto, en los términos de la ley de la materia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá convocar a plebiscito”. Desde entonces ya era necesario que fuera reglamentado en la LPCDF.

244. Cfr. Arts. 25-27 y art. 31 de la 2ª LPCDF.

245. En el padrón electoral se encuentran todos los ciudadanos mexicanos que solicitaron su inscripción al mismo, con la finalidad de obtener su credencial para votar con fotografía y así ejercer su derecho al voto.

número de ciudadanos?, ¿Con que recursos?; posiblemente los mismos partidos políticos o las organizaciones políticas<sup>246</sup> y sociales con una cantidad considerable de afiliados puedan lograrlo.

Analicemos las proporciones establecidas en las leyes electorales. Por ejemplo, según el COFIPE para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, debe contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales: esto significa que para formar un partido político se requieren de 30,000 afiliados.<sup>247</sup>

En el mismo tenor, para formar una agrupación política nacional y tener registro ante el IFE, se requiere contar con un mínimo de 7,000 asociados en el país y contar con un órgano directivo de carácter nacional; además de tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas.<sup>248</sup>

En el mismo sentido, según el Código Electoral del D.F. para que una organización pueda ser registrada como agrupación política local, deberá contar con un mínimo de 2,000 afiliados inscritos en el padrón electoral del D.F. en por lo menos la mitad de las delegaciones, debiendo contar en cada una de ellas con un mínimo de 100 afiliados inscritos en el padrón electoral de las delegaciones que correspondan.<sup>249</sup>

Así, cuantitativamente hablando, con 63,514 ciudadanos que se requieren

---

246. Con el nacimiento de la LFOPPE en 1977, se dio una reforma política importante porque alteró de un modo u otro muchos aspectos del sistema electoral mexicano. En ese año, se creó una nueva figura jurídica de participación política de los ciudadanos, la llamada "asociación política". La introducción de ésta era algo realmente novedoso ya que eran "susceptibles de transformarse en partidos políticos" y debían contribuir "al desarrollo de una opinión pública mejor informada y con mayor densidad ideológica" (art. 51) y contribuían al crecimiento de la democracia en el país al ser éstas *embriones* de partido. Tiempo después de creadas, varias organizaciones hicieron el uso de esta nueva figura para intentar obtener, con éxito desigual, un registro como partido político. Así, de Acción Comunitaria (ACOMAC) nació el Partido Socialdemócrata, del Movimiento por el Partido Socialista Revolucionario nació el Partido Socialista Revolucionario y del Movimiento por el Partido Revolucionario de los Trabajadores nació el Partido Revolucionario de los Trabajadores. La creación de ésta nueva figura en 1977, fue una compuerta para alcanzar el registro condicionado, porque las organizaciones en primer lugar se registraban como "asociaciones políticas" que era una sala de espera o un primer escalón que las subía al segundo lugar, esto es, al registro de partido condicionado (con un porcentaje de 1.5%) para posteriormente llegar a una tercera etapa que sería el del registro como partido definitivo. Sin embargo, esta figura de "asociación política" desapareció en 1986 con la creación del Código Federal Electoral, y en la Reforma Política de 1996 con las reformas hechas al COFIPE, nuevamente "reaparece". No obstante, ahora no son "asociaciones políticas" sino "agrupaciones políticas" y no son *células* o *embriones* de partido como en 1977: las actuales tienen objetivos y orígenes muy diferentes porque en la reforma propuesta por Reyes Heróles, las agrupaciones tenían el objetivo fundamental de convertirse en partidos para ganar espacios de representación dentro del sistema político. El nacimiento de las agrupaciones de naturaleza política de hoy es muy diverso; a diferencia de las asociaciones de 1977, actualmente algunas han querido únicamente la observación electoral para así contribuir al crecimiento de la democracia en el país. Otras más, intentan convertirse en grupos de interés para obtener beneficios muy específicos y muchas otras pretenden convertirse en "brazos de partidos" para ganar votos para estas instituciones. Así, cabe preguntarse si las agrupaciones de hoy en día están creando espacios reales de formación política, de educación cívica o de cultura política o por el contrario, son sólo espacios de poder en donde sus líderes están ganando membretes. Cfr. Mellado H, Roberto. *Las agrupaciones políticas en México. Análisis político-electoral: 1977-1997*. Artículo inédito.

247. COFIPE, artículo 24.

248. *Ibidem* artículo 35.

249. Cfr. Código Electoral del D.F. artículo 20 inciso b.

para activar hoy en día un plebiscito, un referéndum o una iniciativa popular en el D.F. se podrían formar: 2 partidos políticos nacionales, 9 agrupaciones políticas nacionales y 31 agrupaciones políticas locales. No obstante, la proporcionalidad no es el mayor problema, sino la aplicabilidad eficiente de cada instrumento, más adelante veremos los vericuetos.

En síntesis, la capital de México había sido gobernada hasta 1997 de manera autoritaria y por ende existía una democracia restringida. Hasta entonces, los capitalinos enfrentaron una fuerte institucionalización en su representación, gobernabilidad y participación ciudadana; el avasallamiento a las formas de representación corporativas propició un enorme burocratismo y una gran discrecionalidad en la toma de decisiones porque en las diferentes administraciones priistas de la ciudad, el Estado permitió la participación en las decisiones a través de los usos y costumbres políticos tradicionales sólo con base en algunos artículos constitucionales.<sup>250</sup> A partir de 1998 (hace muy poco tiempo), la capital ya cuenta con figuras de democracia directa; el EGDF contiene la iniciativa popular, el plebiscito y la audiencia pública, y la LPCDF el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular además de otros instrumentos de participación ciudadana, pero esto fue posible sólo con el arribo al poder de un gobierno de oposición mayoritaria.<sup>251</sup> (Véase cuadro 5).

Las propuestas para activar mecanismos de democracia directa surgieron desde tiempo atrás de la sociedad civil, no únicamente del debate parlamentario entre partidos políticos. De hecho, plantear este tipo de mecanismos e instancias en el D.F. fue para los gradualistas,<sup>252</sup> el producto de un proyecto político en exceso generoso e ingenuo.

---

250. Los artículos de la Constitución política mexicana que se refieren de una o de otra manera a la participación ciudadana son: el art. 1º el cual señala las garantías individuales que protegen los derechos políticos de los individuos que cuentan con la calidad jurídico-política de "ciudadano". El art. 3º, confirma que la democracia mexicana comienza en el proceso electoral y continúa a todos los niveles de gobierno, órganos de participación ciudadana y ámbitos donde el individuo participe colectivamente. El art. 8º, consagra a los ciudadanos el derecho de petición que consiste en la facultad que tiene el gobernado para poder dirigirse a la autoridad solicitando algo. El art. 9º, consagra la garantía de asociación. Asimismo, en la fracción III del art. 35, se establece como una prerrogativa de los ciudadanos: "Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país". El art. 26 señala el derecho de la Consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática. Y por último, el art. 41 fracción I señala que los partidos políticos son organizaciones ciudadanas que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática. Cfr. entre otros a Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. *Mexicano ésta es tu Constitución*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1996. pág. 57; Sierra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. México, Porrúa. 1988. pág. 543.

251. En México, debido a la alternancia política que se ha dado en los noventa, sólo dos Estados que estuvieron en manos de la oposición panista lograron instaurar algunos mecanismos de democracia directa. A partir de 1994, la Constitución del Estado de Chihuahua instauró tres modalidades de apelación al pueblo: la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum y en 1995, la Constitución del Estado de México también legalizó las figuras del referéndum y del plebiscito. En Chihuahua, el gobernador puede solicitar al Tribunal Estatal de Elecciones que someta a plebiscito "propuestas de actos o decisiones de gobierno" considerados como trascendentes para la vida pública del Estado. Se aceptó igualmente una modalidad de referéndum legislativo, la que sirve para derogar leyes (que no sean de carácter fiscal). Para ello se requiere que lo solicite un 5% de los ciudadanos empadronados, y que vote en tal sentido la mayoría de los chihuahuenses, en cuyo caso no se podrá legislar de nuevo en la misma materia antes de 18 meses. Respecto al Estado de México, cfr el artículo 14 constitucional y su *Ley Reglamentaria* del 30/08/1995 publicada en la Gaceta Oficial del Estado de México, tomo CLX, Número 43.

252. Cfr las definiciones del capítulo 1 de éste trabajo. Los gradualistas temen a las liberalizaciones políticas porque dicho proceso busca democratizar un régimen que de ser posible, se reformaría profundamente. Los gradualistas suponen que al transformar el régimen establecido vendría el caos, y por lo mismo, ellos tratan de convencer al electorado que el régimen ya establecido es lo más conveniente antes que iniciar otro.

Cuadro 5. Mecanismos de democracia directa en el D.F. 1977-1998.

Años	Mecanismo	Convocante	Objetivos	Resultados de su actuación
1977	Referéndum	Podía ser iniciado por el jefe del Ejecutivo, por la cámara de diputados a solicitud de las dos terceras partes de sus integrantes y por la cámara de senadores, a solicitud de la mitad de sus integrantes; con excepción de los reglamentos, que sólo le correspondía ser iniciado por el presidente de la República cuando hubiese formulado el proyecto correspondiente antes de expedirlo, por lo que se le catalogaba sólo como de ratificación. Aunque el presidente de la República, no era la instancia más representativa de la población, se estipuló con carácter de obligatorio el referéndum para el jefe del Ejecutivo y para ambas cámaras, cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación pudieran afectar a la totalidad de los habitantes del D.F., tratándose de la satisfacción de necesidades sociales de carácter general, y se le atribuyó el carácter de facultativo cuando no reuniera las características de obligatorio, dejándose en este caso, a juicio de las autoridades la facultad para iniciar o no el procedimiento.	Someter a referéndum los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinaran. Sin embargo, no eran objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y a la materia fiscal del D.F.	Nunca se elaboró su ley reglamentaria y por lo mismo nunca funcionó. En la reforma de 1986-1987, suprimieron del texto constitucional esta figura.
1977	Iniciativa popular	Debía ser apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos de las 16 delegaciones políticas, de los cuales, por lo menos, 5,000 debían residir en cada una de éstas y además, la autoridad debía comprobar que se encontraba apoyada por esa cantidad de ciudadanos.	Es establecida como el derecho de una parte del cuerpo electoral del D.F. para presentar al órgano legislativo proyectos o iniciativas de ley para crear, modificar o derogar determinados ordenamientos legales o reglamentos.	Nunca se elaboró su ley reglamentaria y por lo mismo nunca funcionó. En la reforma de 1986-1987, suprimieron del texto constitucional esta figura.
1982 y 1986	Consulta Popular	El jefe del ejecutivo a través de su funcionarios de Estado. Era a convocatoria expresa del gobierno.	Era una instancia oficial para escuchar las demandas y opiniones de los capitalinos sobre la diversidad de problemas que padecía en ese entonces el D.F.	La consulta popular era un medio, no un fin. En el D.F. fue un foro efímero y heterogéneo que se realizó por convocatoria expresa del gobierno. El hecho que se escuchara al capitalino y se le diera este espacio público para tratar de influir en el proceso de toma de decisiones, de ninguna manera comprometía al Estado, porque éste mecanismo sólo representaba un sondeo de opinión donde los capitalinos que participaban, no necesariamente eran sujetos colectivos, por lo que no tenían la fuerza necesaria para llegar a la negociación.
1988	Referéndum	La ALDF a solicitud de 1 o varios de sus diputados o el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.	Para que los electores expresen su aprobación o rechazo previo a una decisión de la ALDF sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de ésta última. Aunque es facultad exclusiva de la ALDF decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si somete o no a referéndum la aprobación del proyecto del ordenamiento legal en proceso de creación, modificación, derogación o abrogación.	No tendrán carácter vinculativo para la ALDF, serán sólo elementos de valoración para la autoridad convocante.
1998	Plebiscito	El jefe de gobierno del D.F. a solicitud del 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.	Participación directa de la ciudadanía para que manifieste su aprobación o rechazo frente a decisiones del jefe del gobierno del D.F.	Tendrán carácter vinculativo para las acciones o decisiones del jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válida emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del D.F.
1998	Iniciativa popular	Por un mínimo del 1% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.	Presentar a la ALDF proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes de su competencia.	La ALDF, a través de una comisión especial que verificará la procedencia de la iniciativa y decidirá sobre la admisión o rechazo en un plazo de 30 días a su presentación e informar el dictamen a quien convoque.

Fuente: elaboración propia, 2000.

### 3.4 Breve análisis comparado sobre democracia directa.

En diferentes partes del mundo, históricamente la aplicación de mecanismos de democracia directa ha tenido pocos votos a favor y muchos en contra. Recordemos por ejemplo a Napoleón quién convocó a plebiscitos para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron sucesivamente cónsul, cónsul vitalicio y emperador. Robert Michels, señala que la institución del referéndum exige para que este sirva, una burocracia muy escrupulosa, pues la historia de este sistema muestra con cuanta facilidad es posible falsificar sus resultados:

"Fue muy celebrado el reproche formulado por Víctor Hugo a Napoleón III por el plebiscito del año 1851; ¿Quién informó? Baroche. ¿Quién investigó? Roucher. ¿Quién fiscalizó? Pietri. ¿Quién hizo el recuento? Maupas. ¿Quién lo verificó? Troplong. ¿Quién lo anunció? Usted. Es decir, que informó el villano, investigó el hipócrita, fiscalizó el pícaro, contó el falso, verificó el venal y lo proclamó el embustero".<sup>253</sup>

Actualmente la situación poco ha cambiado; analicemos algunos de los ejemplos más representativos de los sistemas democráticos avanzados: empecemos con Europa. En Francia, el presidente De Gaulle consultó en cinco ocasiones al pueblo francés. Perdió una consulta y tuvo que dejar el poder. Los presidentes Pompidou y Mitterrand convocaron a plebiscito una vez cada uno. Sin embargo, en éste país en los últimos años este instrumento de gobierno ha sido muy poco utilizado. Es posible pensar que en el futuro seguirá utilizándose el plebiscito para encontrar soluciones a los problemas de la política exterior francesa. Existen propuestas para introducir la modalidad de iniciativa popular y para extender la aplicación de la democracia directa al ámbito de los problemas sociales, pero hasta la fecha no se han traducido en proyectos de ley.<sup>254</sup>

En Gran Bretaña la democracia directa se ha practicado poco. Esto es interesante. La noción de consulta directa ha sido introducida en el debate político británico de forma reiterada desde el siglo XIX, pero de la misma manera se ha impuesto la idea de la democracia representativa en un país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica. Las modalidades de utilización de la consulta directa en Inglaterra dejan ver su condición de excepcionalidad. En efecto, ante un problema que trasciende las divisiones partidistas y amenaza con dividir al gobierno, el referéndum sirve para poner en suspenso la actividad política normal. Cambia por un período limitado, los parámetros de las alianzas y oposiciones dentro del sistema político, sin afectar al sistema de partidos. Por otro lado, muestra hacia afuera el grado de compromiso de Gran Bretaña con el proyecto integracionista europeo. El plebiscito no se ha vuelto a utilizar a nivel

253. Cfr. Michels, Robert. *Los partidos políticos 2. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires. Amorrortu editores. 1979, pág. 129. Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la Saboya, así como sus reformas liberales.

254. Prud'Homme, Jean-Francois. *Consulta popular y democracia directa*. México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 15. 1997. págs. 38, 40 y 41. Este trabajo es parte de un análisis más amplio que el mismo autor elaboró para el CIDE con el mismo título en la División de Estudios Políticos como documentos de trabajo número 49 en 1996. Recomiendo al lector su revisión ya que el autor hace un análisis histórico más amplio.

nacional en este país, aún cuando ciertos políticos conservadores estuvieron a favor durante un tiempo de este tipo de consulta pública.<sup>255</sup>

En el desarrollado sistema democrático de Suiza, la puesta en práctica de sus plebiscitos y referéndums;

"muchas veces han demostrado ser poco democráticas en sus resultados, en la práctica real, el referéndum, por sobre todo, demostró a menudo que las masas democráticas tienen menos comprensión democrática que el gobierno representativo".<sup>256</sup>

Los suizos son famosos por sus referéndums de tipo constitucional y facultativos. Esto quiere decir que si bien participan en la toma de decisiones, dicha participación se da en el campo de la ley pública, esto es, votan a favor o en contra de leyes y no de proyectos; esto se da con sus iniciativas populares. ¿Cuáles son las críticas más comunes a la práctica plebiscitaria suiza. Primero, recurrir de manera frecuente a la consulta pública crea un cierto cansancio en el electorado, lo que se refleja en una baja participación: hoy en día sus ciudadanos han llegado al hartazgo porque sus gobernantes los consultan muy a menudo. Segundo, el procedimiento no se presta a la solución de problemas complejos; por eso, la formulación de las preguntas es ambigua y difícil de entender. Tercero, la intención democrática del procedimiento es subvertida por la acción de grupos de presión grandes y económicamente fuertes, los cuales logran sacar provecho de la apertura del proceso legislativo. Cuarto, los plebiscitos más exitosos son los que nunca se llevan a cabo: el Parlamento elabora las leyes bajo la amenaza constante de la democracia directa, lo que tiende a favorecer el consenso. Pero en última instancia, hay que entender la práctica de la democracia directa en el contexto del sistema político suizo. La proporcionalidad del sistema electoral hace que desde los años sesenta sean tres las fuerzas políticas que se reparten, casi por igual, la mayor parte de los escaños en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal. La diferencia entre las ofertas políticas es mínima. Existe, por ello, una gran estabilidad en el sistema de partidos e incentivos fuertes hacia el gobierno de consenso. Es por ello que la existencia de mecanismos de consulta directa, aparece como un contrapoder legislativo, que obliga al acuerdo o que permite forzar soluciones más audaces sin afectar los equilibrios políticos.<sup>257</sup>

En el continente americano, también existe democracia directa. En el caso de Canadá la experiencia de democracia directa (plebiscitos y referéndums) en la vida política nacional ha sido más bien limitada. Sus resultados no han logrado producir respuestas legitimadoras fuertes a nivel nacional. Su primer plebiscito dio lugar a una decisión dividida que llevó al gobierno a preferir la inacción. El segundo constituyó un pretexto para retrasar la toma de decisiones durante dos años. Y el tercero se convirtió en una gran derrota para el conjunto de la clase

---

255. *Ibid.* págs. 41-42.

256. *Cfr. Michels, R. Op. cit.* pág. 125.

257. *Prud'Homme, J. F. Op. cit.* pág. 45.

política nacional.<sup>258</sup> En los tres casos las tendencias de la votación expresaron las divisiones culturales del país: las comunidades francoparlantes y angloparlantes casi siempre votaron en sentido opuesto, y cuando eligieron la misma opción fue por motivos distintos. Más que resolver problemas, estas consultas abrieron o cerraron espacios de negociación política. La no obligatoriedad de la decisión popular favoreció el uso político de los resultados y contribuyó a modificar los parámetros del juego político.<sup>259</sup>

La democracia directa es bien vista en otras latitudes. En los Estados Unidos nunca se ha realizado un plebiscito nacional, pero este país junto con Suiza, son los que tienen más experiencia en la aplicación de mecanismos de democracia directa: 49 de los 50 Estados de la federación norteamericana utilizan una forma u otra de democracia directa; 39 de ellos exigen o permiten a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competen. Las formas más comunes son el plebiscito constitucional -requisito para enmendar las constituciones locales-, el plebiscito sobre leyes existentes, con el que los ciudadanos tienen el poder de derogarlas; la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes, la iniciativa constitucional, que permite a los electores proponer enmiendas constitucionales.<sup>260</sup>

Un balance general de la democracia directa en Estados Unidos obliga a distinguir entre las instancias estatales y la nacional. En el primer caso, el uso de mecanismos de la democracia directa parece haber contribuido, inicialmente, a paliar las deficiencias de los sistemas de partidos y de los poderes legislativos. Paradójicamente, su sola existencia favoreció el fortalecimiento de los poderes legislativos, que se vieron obligados a conseguir consensos sólidos para la elaboración de las leyes. Si bien no son un estímulo para el incremento de la votación, si han pasado a ser parte de la tradición participativa, local y estatal en el país. En el ámbito nacional, los efectos de la eventual adopción de métodos de la democracia directa van más allá de los problemas mencionados por los especialistas en términos de eficiencia democrática. En los Estados Unidos lo que estaría en juego con la aplicación de cualquiera de éstos métodos es el equilibrio complejo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como lo muestran sus aplicaciones en otros regímenes presidenciales.

No obstante, el incremento de la participación ciudadana en la democracia directa no está garantizado: por lo general en los Estados Unidos, donde se recurre frecuentemente a la consulta directa, la participación es ligeramente inferior a la que se registra en las elecciones que de por sí, no es muy elevada.<sup>261</sup>

---

258. Estos plebiscitos fueron los que se llevaron a cabo en 1898 para promulgar el Acta del Plebiscito sobre la Prohibición, el de 1942 para la Ley del Plebiscito del Dominio y la última para la Ley de Referéndum de 1992. Cfr. Boyer, Patrick. *Direct Democracy in Canada*. Toronto y Oxford. Dundum Press, 1992. págs. 18, 42 y 76.

259. Prud'Homme, J. F. *Op. cit.* págs. 30-32.

260. Ranney, Austin. "United States", en Butler y Ranney. *Referendums: a comparative study of practice and theory*. Washington, USA. American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. pág. 69.

261. Prud'Homme, J. F. *Op. cit.* págs. 37-38 y 50. Debemos recordar que las elecciones presidenciales del 2000 en ese

La tendencia en América Latina, es la instauración de mecanismos de democracia directa. Aunque diversos países Latinoamericanos proceden de dictaduras militares, algunas ciudades poseen ya avances democráticos reales, porque la participación ciudadana en la política tiene una amplia cobertura y no se agota con la militancia en algún partido político. La democracia directa en nuestro continente, ha querido convertirse en un contrapeso para las decisiones verticales, porque una característica clara de democratización es que se creen condiciones necesarias para la participación ciudadana, y en las transiciones políticas hacia la democracia este es un tema crucial.

El único país latinoamericano que utiliza con cierta frecuencia y continuidad las consultas populares incorporando el plebiscito y el referéndum en su Constitución es Uruguay, y en Montevideo su ciudad capital, se ha dado un proceso de descentralización sustentado en la participación vecinal en los procesos de toma de decisiones. En Argentina hay iniciativa popular y referéndum legislativo y actualmente, existe un proyecto de creación de comunas para gobernar descentralizadamente la ciudad capital de Buenos Aires. En Guatemala se reconoce la consulta popular, en Costa Rica también pero a ésta la designan como plebiscito. En Panamá se reconoce el referéndum y la consulta popular. En Venezuela se establece la iniciativa popular y existe el referéndum constitucional. En Ecuador hay iniciativa popular. En Nicaragua existe el plebiscito y el referéndum. En Perú hay revocación del mandato (*recall*), iniciativa legislativa y popular, referéndum y rendición de cuentas (*accountability*) no obstante, el referéndum de Alberto Fujimori dejó mucho que desear. De todas las constituciones latinoamericanas, la colombiana, la cubana y la peruana son las más universales ya que reconocen la totalidad de las instituciones de la democracia directa, aunque en la práctica, tendría que revisarse la efectividad de dichas figuras en esos regímenes.<sup>262</sup>

La Constitución política mexicana incluye sólo un mecanismo de democracia directa, el artículo 26 menciona la Consulta popular:

“El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley

---

país, demostraron que su sistema electoral regido a través de colegios no funcionó, lo cual demostró que no son la democracia perfecta.

262. Investigación propia del autor con base en Constituciones políticas y diversas leyes de cada uno de los países editadas por el FCE, México, 1994. Cfr. también a: Miró Quesada Rada, Francisco. “Democracia directa en las constituciones latinoamericanas: un análisis comparado”, en *Boletín Electoral Latinoamericano*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. CAPEL. Julio-diciembre de 1995. Núm. XIV. págs. 111-134. Las últimas reformas sobre Montevideo y Buenos Aires, son acotaciones sugeridas por Alicia Ziccardi.

facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".<sup>263</sup>

En suma, diversas Constituciones políticas del mundo contienen mecanismos de democracia directa, pero es poco probable que se instauren otros en la Constitución General de la República. (Véase cuadro 6 )

Cuadro 6. Mecanismos de democracia directa en el mundo.

País	Consulta Popular	Iniciativa popular y/o legislativa	Plebiscito	Referéndum	Rendición de cuentas	Revocación del mandato
Alemania		art. 73		art. 73		
Argentina	art.40	art.39		art.39		
Austria		art. 41				
Brasil		art.14	art. 14	art.14		
Canadá			X	X		
Chile			arts. 5,18			
China		X		X		X
Colombia	arts.103,376	arts.103,105, 376	art. 103	arts.103 y 377	X	
Corea del Sur				X		
Costa Rica		art.288	art.22			
Cuba	X	art.86	X	arts. 73,82-83	art.66	art.66
Ecuador	art.79	arts.66 y 149				
Estados Unidos		X	X	X		X
Francia	art. 11		X	X		
Gran Bretaña			X			
Guatemala	arts. 173, 280	art. 277				
Italia		art.71				
México	art.26	X	X	X		
Nicaragua			arts. 167,172	arts. 167 y 172		
Paraguay		art.123		arts. 121-122		
Panamá	art.310			art.306		
Perú		art. 31		arts. 31-32	art.31	art.31
Surza		arts.12 y 90		X		
Uruguay		art.79	art.331	arts.79, 322,331		
Venezuela		art.165		art.246		

Notas: Se debe señalar que este cuadro concentra los países donde existen este tipo de mecanismos incluyendo también los gobiernos locales. Esto es, hay países que en sus Constituciones Generales no contemplan dichos mecanismos, sólo lo hacen los gobiernos locales como es el caso de México que sólo en tres Estados de la República: Chihuahua, Estado de México y D.F. existe democracia directa. Se marca con una X donde existe el mecanismo pero sin conocer qué artículo (s) lo contemplan.

Fuente: elaboración propia con base en: Cámara de Diputados. *Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana. Op. cit;* Miró Quesada Rada, F. *Op. cit;* Prud'Homme, J.F. *Op. cit.*

Respecto al D.F. la actual legislación para la capital (1999-2000) contenida

263. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México. IFE. 1997. págs. 19-20.

en el EGDF y la LPCDF aún es insuficiente y debe perfeccionarse, porque plantea una democracia directa desarticulada y casi imposible ya que los procedimientos jurídicos que existen legalmente para activar los mecanismos requieren de un enorme trabajo y esfuerzo para una ciudadanía carente de recursos y muy seguramente, al igual que las anteriores administraciones, los capitalinos estarán imposibilitados para activarlos eficazmente. Aunque hasta la fecha aún no se han practicado, se les debe buscar una operatividad real para favorecer la vida democrática y complementar, aunque sea por etapas, una democratización delegacional más incluyente donde los capitalinos garanticen más sus derechos políticos. Así, el actual marco jurídico respecto a las instancias, mecanismos y figuras de democracia directa y participación ciudadana debe reestructurarse porque por ejemplo: reunir el 1% del electorado para someter a votación una propuesta es casi imposible. El porcentaje electoral para la aplicación de los instrumentos insisto, no es lo importante, sino las formas y procedimientos, deben encontrarse formas más creativas para su aplicación; logrando un sano equilibrio y un justo medio entre la democracia representativa y la democracia directa quizás puedan complementarse, y una vez activados, tendremos más elementos para analizar si todas esas figuras son benéficas a la ciudadanía capitalina como lo ha proclamado el nuevo gobierno. Con sensatez se deben analizar los costos y beneficios de la democracia directa en la capital mexicana porque hasta el día de hoy, puede asegurarse que hemos tenido sólo una práctica exitosa en éste sentido: el plebiscito de 1993.

En otros países con contextos y momentos históricos diferentes, la democracia directa no ha funcionado del todo. En la práctica, los argumentos en contra de la democracia directa son los que señalan con énfasis los efectos del debilitamiento de las instituciones democráticas, viéndolo negativamente la aplicación de esos instrumentos es perjudicial porque:

- Los instrumentos de la democracia directa debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.
- El carácter dicotómico de la decisión plebiscitaria alienta la polarización de las opciones políticas y lleva a la adopción de decisiones forzadas. En este sentido, la asamblea representativa tiene una ventaja sobre el plebiscito: sus miembros se encuentran regularmente, entablan diálogo, buscan soluciones concertadas y tienen tiempo para tomar decisiones.
- La participación directa del electorado en los procesos legislativos debilita las bases fundamentales del gobierno representativo. Desaparecen las nociones del debate, deliberación y compromiso. Se desvanece la responsabilidad legislativa.
- Presentan opciones excluyentes alimenta la división y la polarización del país.

- Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos. El ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.
- Los derechos y las libertades de la minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos. El principio de mayoría en que se apoyan estos instrumentos pone en peligro los derechos de las minorías.
- La interpretación de los resultados plantea problemas. No hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones y la definición de las mayorías aceptables varía en función de los contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de interpretación de los resultados: en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera totalmente opuesta a la mayoría.
- Contrariamente a lo que afirman los defensores de la democracia directa, sus mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales. Los grupos de interés, bien organizados y financiados, terminan dominando esos procesos y los emplean para rodear de obstáculos a los procesos legislativos tradicionales.
- La fragmentación étnica, geográfica, profesional, etc, se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir de una sola alternativa; no hay lugar para el compromiso.
- Los temas que pertenecen a la agenda federal son mucho más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal y local.<sup>264</sup>

La democracia directa viéndolo positivamente es benéfica porque:

- Crea una catarsis que significa una ruptura con las instituciones políticas ya establecidas.
- Permite el establecimiento y la consolidación de un nuevo régimen: le proporciona la legitimidad necesaria para romper inercias heredadas del pasado.
- El vínculo privilegiado que se crea con el Poder Ejecutivo fortalece a la institución presidencial. De hecho, es un arma para crear un gobierno presidencial dentro de un contexto de fragmentación del poder: el plebiscito se transforma en voto de confianza, para hacer énfasis en la posición clave del presidente en la toma de decisiones.
- La consulta directa favorece la responsabilidad y la participación ciudadana.

---

264. Prud'Homme, J. F. *Op. cit.* págs. 48-49.

- El electorado debe tener una voz más directa en la elaboración de leyes.
- Los mecanismos de la democracia directa alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación electoral.
- Son un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.
- Aumentan la responsabilidad política de la clase política y de los medios de comunicación de masas.
- Conducen a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.
- Propician la creación de foros públicos para debatir temas nacionales críticos y permiten a los líderes nacionales conocer el punto de vista de la ciudadanía.
- Se puede expresar de manera más pura los intereses individuales.
- Permite la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos
- Incrementa la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión.
- Reduce los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.
- Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes e *impasses* legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.
- Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.
- Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficiencia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización políticas, y son medios de expresión de la voluntad popular.
- En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los

grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.

- Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.
- Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.
- Finalmente, en un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, los referéndums y otros instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.<sup>265</sup>

De todos estos argumentos, a favor y en contra de la democracia directa, hay algunos que no resisten una confrontación con la realidad. Otros pueden ser utilizados tanto en favor como en su sentido adverso. Así, el argumento en contra de la monopolización de los mecanismos de toma de decisiones en favor de los grandes grupos de intereses ha servido para que esos mismos grupos pudieran encontrar vías más controlables de acceso a la decisión pública, sobre todo cuando no existen límites a los gastos de campaña en procesos de consulta directa. El argumento según el cual la democracia directa debilita a las instituciones representativas puede ser utilizado tanto en favor como en contra de los mecanismos de consulta directa. En efecto, la mera posibilidad de recurrir a tales procedimientos puede constituir un incentivo para mejorar los procesos legislativos de la democracia representativa. En esta discusión resulta fundamental tomar en consideración las particularidades de los sistemas políticos, así como las situaciones concretas en las cuales se aplican los métodos de consulta directa. Resulta estéril oponer de manera irreconciliable a la democracia representativa con la democracia directa. Más bien, hay que ver cómo el uso de ciertos mecanismos de consulta pueden fortalecer la institucionalidad democrática en su conjunto. En este caso, el mejor argumento en favor del uso de mecanismos de democracia directa quizá sea el que los define como instrumentos políticos relativamente neutros, que permiten rebasar situaciones de *impasse* político, más allá de las opciones partidistas existentes. Pero este planteamiento conlleva, en sí, una dimensión de excepcionalidad en el uso del recurso. Aquí cabe la observación de Maurice Duverger, según la cual los procedimientos de la democracia directa (o semidirecta) tienen que ser evaluados en el marco global de las instituciones de la democracia representativa. En el mejor de los casos constituyen correctivos a las deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación.<sup>266</sup>

En síntesis, la revisión de estas experiencias en diferentes países pone en

---

265. *Ibid.* págs. 48-49.

266. *Ibid.* págs. 50-51.

claro que en sí, los instrumentos de democracia directa no constituyen una garantía de mayor democracia o más calidad de ésta. Entonces, los legisladores del D.F. deberán buscar opciones para activarlos eficazmente. Así, debido a lo complejo que resulta la instauración de éstos mecanismos en cualquier país del mundo, el próximo capítulo expone una propuesta para incentivar la participación ciudadana de la toma de decisiones en la ciudad de México.

“Aunque por la natural envidia de los hombres haya sido siempre tan peligroso descubrir nuevos y originales procedimientos como mares y tierras desconocidos, por ser más fácil y pronta la censura que el aplauso para los actos ajenos, sin embargo dominándome el deseo que siempre tuve de ejecutar sin consideración alguna lo que juzgo de común beneficio, he determinado entrar por vía que, no seguida por nadie hasta ahora, me será difícil y trabajosa; pero creo me proporcione la estimación de los que benignamente aprecien mi tarea. Si la pobreza de mi ingenio, mi escasa experiencia de las cosas presentes y las incompletas noticias de las antiguas hacen esta tentativa defectuosa y no de grande utilidad, al menos enseñaré el camino a alguno que con más talento, instrucción y juicio realice lo que ahora intento, por lo cual, si no consigo elogio, tampoco mereceré censura”.

*Nicolás Maquiavelo.*

#### **CAPITULO IV.**

#### **Propuesta de una reforma para la representación capitalina.**

#### 4.1 El D.F.: una estructura administrativa altamente centralizada.

En la actualidad y a partir de la transición política iniciada en los noventa, los nuevos actores (legisladores, y ciudadanos) están promoviendo cambios para hacer más gobernable la ciudad y lograr la accesibilidad a los servicios públicos básicos que cada colonia requiere.

La planeación capitalina, está enfrentándose a lagunas jurídicas que no pueden soslayarse si se pretende hacer de esta metrópolis una ciudad gobernable. El actual marco jurídico debe revisarse y reeditarse porque hoy en día la legislación que planifica al D.F., ha sido rebasada por la cantidad y la calidad de las problemáticas expuestas por la ciudadanía en materia de políticas sociales y públicas. Las solicitudes vecinales van en aumento en la gran mayoría de las colonias altamente marginadas; este nuevo *boom* de gestión ciudadana es un fenómeno dado sobre todo a partir del ascenso al poder en 1997, de una administración de cuño populista que en gran medida, llegó al poder a partir de movimientos y organizaciones demandantes de nuevas políticas urbanas y sociales.

El marco jurídico que rige actualmente la capital del país y que presenta lagunas inicia en la ley escrita esto es: la Constitución Política de la República Mexicana, el Estatuto de Gobierno del (EGDF), la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F y la Ley de Participación Ciudadana, además de todas las leyes reglamentarias. Pero también las lagunas existen en la aplicabilidad e interpretación misma de la ley, específicamente las competencias y atribuciones de cada instancia.

Al revisar la estructura legal y administrativa de la capital para la toma de decisiones en materia de planeación, notaremos que presenta una estructura cupular en donde la participación ciudadana en la gestión de políticas sociales y públicas, queda restringida y asume una actividad meramente delegativa, veamos porqué. En primer lugar y ubicada en la cúpula, las autoridades gubernamentales locales capitalinas son:

- I. La ALDF;
- II. El jefe de gobierno del D.F. y
- III. El Tribunal Superior de Justicia del D.F.<sup>267</sup>

Sin embargo, como vimos anteriormente, el D.F. no es un Estado más de la federación y por esa razón no es totalmente autónomo de las decisiones del presidente de la República y del Congreso de la Unión (cámaras de diputados y senadores) lo cual significa que en sentido estricto, la ALDF no es todavía un auténtico congreso local y el EGDF tampoco es del todo una constitución.

---

267. EGDF art. 8, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26/07/1994, puesto en vigor a partir del 27/07/1994 con reformas el 22/11/1996, 4/12/1997 y una aclaración el 11/02/1998.

La administración pública capitalina esta dada en tres ámbitos: central, desconcentrada y paraestatal;

"La administración pública del D.F. será central, desconcentrada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida la ALDF, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo del D.F. La Jefatura del Gobierno del D.F., las Secretarías, los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales así como las demás dependencias que determine la ley, integran la administración pública centralizada".<sup>268</sup>

Este trabajo analiza la forma centralizada, la cual se integra por las siguientes dependencias y en ese orden:

- Jefatura de Gobierno,
- Secretarías,
- Procuraduría General de Justicia del D.F,
- Oficialía Mayor,
- Contraloría General del D.F. y la
- Consejería Jurídica y de Servicios Legales.

Para la representación ciudadana en materia de participación, analizaremos las dos primeras. El jefe de gobierno es el titular de la administración pública. A él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al D.F. y puede delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante acuerdos publicados posteriormente, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables. Él está facultado para crear, mediante reglamento, decreto o acuerdo, los órganos desconcentrados, institutos, consejos, comisiones, comités y demás órganos de apoyo al desarrollo de las actividades de la administración pública.<sup>269</sup>

Es importante resaltar lo anterior, porque la administración pública capitalina tiene a su cargo los servicios públicos. Según la ley, la prestación de éstos puede concesionarse, previa declaratoria emitida por el jefe de gobierno, en caso de que así lo requiera el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos que establezcan las leyes.

La legislación plantea que el jefe de gobierno debe promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos expedidos por la ALDF. Asimismo, debe cumplir y ejecutar las leyes y decretos relativos al D.F. expedidos por el Congreso de la Unión. El jefe de gobierno puede elaborar proyectos de reglamentos sobre leyes expedidos por el Congreso de la Unión relativas a la capital, y los debe someter a la consideración del presidente de la República. Los reglamentos, decretos y

---

268. Cfr. art. 104 del EGDF.

269. Cfr. Art. 67 sección II fracción XXVI del EGDF y arts. 4 y 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. puesta en vigor el 01/01/1999, la cual abrogó la del 30/12/1994. El jefe de gobierno puede convocar a reuniones de secretarías y demás servidores públicos, cuando se tenga que definir o evaluar la política de la administración pública en materias que sean de la competencia de éstos o de varias dependencias o entidades de la administración pública capitalina.

acuerdos expedidos por el jefe de gobierno, deberán para su validez y observancia, ser refrendados por los Secretarios de cada dependencia, y cuando se refieran a materias de dos o más secretarías, deberán refrendarse por los titulares de las mismas que conozcan de esas materias conforme a las leyes. El jefe de gobierno puede auxiliarse en el ejercicio de sus atribuciones que comprenden el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, por las diferentes Secretarías.<sup>270</sup>

Esto significa que la toma de decisiones, no es sólo competencia del jefe de gobierno porque de acuerdo a la ley, quedan involucradas varias instancias en la toma de decisiones: las Secretarías, los poderes legislativo local y federal y el mismo poder ejecutivo del país. Esto puede convertirse en un problema al acotar la competencia de cada uno, porque es imposible reconocer los límites en el poder de decisión de cada instancia.<sup>271</sup>

Debido a que los nombramientos de los Secretarios de despacho del D.F. son hechos por el jefe de gobierno electo, es posible que la derrama de poder no beneficie a todas las delegaciones. Esto es, la ley no prevé que el Secretario de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda por ejemplo, pueda privilegiar sólo a las delegaciones de su partido, y tampoco existe un candado para que la jefatura de gobierno, privilegie sólo a sus delegados y perjudique a los delegados opositores.<sup>272</sup>

Ahora bien, según la *Ley Orgánica del D.F.* en las demarcaciones territoriales en que se divide el D.F., la administración pública central cuenta con órganos político administrativos desconcentrados con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denomina Delegación política. Así, lo establece también el EGDF:

"Para la expedita y eficiente atención de las necesidades y demandas sociales; una más equitativa y eficaz prestación de los servicios públicos, sustentada en la rápida toma de decisiones; el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales; y una adecuada distribución del gasto público, la administración pública del D.F. contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno, a los que genéricamente se les denominará Delegación del D.F."<sup>273</sup>

---

270. Cfr. arts. 14 y 15 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.* puesta en vigor el 01/01/1999, la cuál abrogó la del 30/12/1994.

271. Por ejemplo, el problema suscitado entre el delegado en Miguel Hidalgo Arne Aus Den Ruthen de filiación panista, y la entonces jefa de gobierno perredista Rosario Robles respecto a la administración del Bosque de Chapultepec. Fue un problema legal porque a ciencia cierta no sabían quien podía tener más competencias o poder de decisión al respecto y a fin de cuentas, el problema "fue resuelto" con imposición y no con negociación política y en el mejor de los casos con una justa aplicación legal.

272. Insisto nuevamente en el ejemplo de la delegación Miguel Hidalgo.

273. Cfr. art. 2 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.* puesta en vigor el 01/01/1999, la cuál abrogó la del 30/12/1994 y art. 104 del EGDF. Para agilizar el despacho de los asuntos de su competencia, la administración centralizada cuenta con órganos administrativos desconcentrados, considerando los términos establecidos en el EGDF, los que están jerárquicamente subordinados al propio Jefe de Gobierno o bien, a la dependencia que éste determine. La administración paraestatal se compone de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Los delegados electos a partir del año 2000 en forma universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la ley, se auxilian para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Area, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establece el Reglamento Interior.

La legislación establece que los delegados deberán realizar recorridos periódicos, audiencias públicas y difusión pública de conformidad con lo establecido en el Estatuto de Gobierno y en la Ley de Participación Ciudadana”.<sup>274</sup> No obstante, la relación entre el delegado y los vecinos no está jurídicamente acabada de construir: la participación ciudadana capitalina presenta en esta estructura administrativa cupular, una situación desventajosa porque los ciudadanos están ubicados en la base de la pirámide lo cual impide que ellos participen en la toma de decisiones de la cúpula. Esto implica que su participación esta limitada con su delegado y por ende, su intervención es delegativa a la delegación política que pertenecen, es digamos una democracia delegativa que en el fondo significa una representación incompleta. (Veáse Gráfico 1).

Gráfico 1.



Fuente: elaboración propia. 2001.

El problema con los mecanismos e instancias de participación ciudadana actuales, es que los ciudadanos nuevamente vuelven a ser sólo consultores para

274. Cfr: Art. 39 fracción LXXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. puesta en vigor el 01/01/1999, la cuál abrogó la del 30/12/1994.

la planeación y no para la toma de decisiones. Para eficientar la elección racional de la ciudadanía, es necesaria su acción colectiva y su participación con voz y voto en las decisiones locales, porque a fin de cuentas, son ellos mismos los que enfrentan los conflictos en los servicios públicos. Entonces, se requiere una reforma legal que incentive la toma de decisiones vecinales en materia de planeación social y urbana en el D.F. porque la democracia es un método para solucionar problemas. Dicha reforma requiere de tres actores fundamentales:

- a) ciudadanía,
- b) expertos urbanos y de otras áreas y,
- c) gobierno.

#### 4.2 Propuesta de participación ciudadana para una nueva representación: las comunas vecinales prioritarias.

Reflexionando políticamente, la crisis de las democracias representativas en los últimos años del siglo XX -y del segundo milenio- nos lleva hacia una gran directriz del pensamiento político: el proyecto de país debe subir desde la base, con la gente. Este es el gran desafío del siglo XXI: encontrar un camino consciente para que a partir de millones de proyectos individuales de vida, se logre formular un proyecto de país en el cual todos nos reconozcamos y por el cual estemos dispuestos a vivir y eventualmente, a morir. La hipótesis aparentemente más evidente para encontrar ese camino, es buscar formas integrativas intermedias entre el individuo y el país. Y -¡gran sorpresa!- volvemos a encontrar el concepto que emplearon los griegos para definir la democracia: la ciudad.<sup>275</sup>

Remontándonos a la historia, recordemos que en el siglo quinto antes de Cristo, el *demós* era el pueblo de la *polis* griega; era una comunidad pequeña de Atenas reunida en la *ekklesia* o asamblea popular que estaba estrechamente unida y actuaba *in situ* como cuerpo decisorio colectivo. Según Tucídides, los atenienses que se reunían eran un máximo de 5,000 aunque generalmente oscilaban entre 2000 y 3000 porque no todos participaban. Así, cuanto mayor es la comunidad política, menos puede el concepto de pueblo designar a una comunidad específica, y más connota una ficción jurídica o en cualquier caso, una construcción considerablemente abstracta.

No obstante, hoy en día los parámetros han cambiado; ya no vivimos en una *polis*, sino en lo que los griegos consideraban su negación: la *megápolis*, la ciudad política que ha perdido toda proporción humana.<sup>276</sup> Vivimos en una sociedad masificada y por esa razón se podría creer que actualmente la magnitud, el factor tamaño, puede ser una limitante para gobernar *in situ* al D.F. ya que la población capitalina es una de las más grandes del mundo y la densidad poblacional definitivamente podría representar un primer problema.

De Aristóteles en adelante -¿por cuál perversa razón de la historia tenemos una y otra vez que olvidarnos de lo que decían nuestros antepasados, para volverlo a descubrir?- los que han reflexionado sobre el tema, han apuntado que la dimensión de la ciudad ideal, para poder vivir en ella con alta calidad de vida, está en el orden de treinta-cincuenta mil habitantes: caben por lo menos doce en ciudad Guayana, cien en Caracas, seiscientas en la ciudad de México, miles, tal vez, en otros lugares. Considerando que la tendencia hacia otras ciudades con un número de habitantes mucho mayor de los que sugería Aristóteles parece por el momento, irreversible, el aparentemente único camino viable para lograr el objetivo es buscar otra vez formas intermedias de organización; no sólo entre el

---

275. Putnam, Robert D. *Op. cit.* pág. XII.

276. Sartori, G. *Ibidem.* págs. 47-48.

individuo y el país, como es la ciudad, sino entre el individuo y la ciudad.<sup>277</sup>

Por esa razón y debido a que los conflictos del D.F. son de diversa índole, la propuesta sugerida es regionalizar los problemas haciendo una nueva planeación democrática delegacional, impulsando en cada una de las delegaciones políticas nuevos esquemas participativos que permitan responder a las necesidades prioritarias de los ciudadanos trabajando conjuntamente con el gobierno; es urgente encontrar nuevas formas de representación y convivencia urbana para lograr una corresponsabilidad.<sup>278</sup> En este sentido, si el D.F lograra tener gobiernos locales de pequeña escala o gobiernos delegacionales fuertes a través de una eficiente participación ciudadana, muy posiblemente se alcanzaría una mayor gobernabilidad. Esto tiene viabilidad porque como señala Alicia Ziccardi, es en el ámbito local donde la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, la colonia y el pueblo donde los individuos pueden acceder, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, es desde el ámbito vecinal donde los capitalinos pueden participar directamente para iniciar una auténtica gobernabilidad democrática que les favorezca en sus condiciones de vida.

Para lograr lo anterior, es necesario reformar el actual marco jurídico, replanteando los comités y creando comunas vecinales prioritarias. Los comités vecinales actuales, deben reformarse para que no sigan siendo instancias vecinales anquilosadas que a nadie representan y sólo funcionan como brazos de partidos políticos; deben formarse comités ejecutivos dentro de las comunas propuestas. La explicación es la siguiente.

Históricamente; para Tocqueville las comunas son formas de organización social de trascendencia:

"La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna. La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas... Un pueblo puede reunir grandes asambleas políticas, porque en su seno se hallan habitualmente cierto número de hombres en quienes la inteligencia supera en cierto modo al sentido práctico de los negocios. La comuna está compuesta de elementos modestos que rehusan a menudo el trabajo del legislador... en la comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres".<sup>279</sup>

Decíamos anteriormente que hoy en día en Montevideo Uruguay, se ha dado un proceso de descentralización sustentado en la participación vecinal en

---

277. Putnam, Robert D. *Op. cit.* pág. XIII.

278. Retomo el concepto de *corresponsabilidad* de la 2ª LPCDF que en su artículo 1 fracción II dice: la "corresponsabilidad es el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo".

279. Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México. FCE. 1996. págs. 77-78.

los procesos de toma de decisiones y, también que en Buenos Aires Argentina, existe un proyecto de creación de comunas para gobernar descentralizadamente esa ciudad. Recordemos que en la política los modelos democráticos son espejos deseados, porque ésta es una tradición de países europeos.

Sin embargo, el modelo propuesto para México, D.F. del presente trabajo, no intenta copiar a los países aludidos porque se están planteando comunas donde se participe en la planeación vecinal. Es un método ambicioso que es posible adaptarse, ponerse a prueba y modificarse cuantas veces sea necesario, sin perder la idea original de lo que han sido históricamente las comunas. No es un manual de operaciones o procedimientos, ni pretende ser el *Know how* de la participación vecinal porque no es algo del todo acabado. No propone comunas como las que instauró el PRD en tres delegaciones políticas del D.F.: Álvaro Obregón, Iztapalapa y Miguel Hidalgo,<sup>280</sup> puede decirse que la única similitud respecto a esas comunas, es que las que se proponen en esta investigación, pueden crear un proyecto novedoso de política pública para el desarrollo social y urbano. Aunque pareciera que esto sólo es posible en cualquier otro país de democracia avanzada empero, en el D.F. las comunas pueden ser viables porque de alguna manera se parecen a los cabildos abiertos de algunos municipios de la República.<sup>281</sup>

La propuesta planteada es que en cada una de las delegaciones políticas del D.F., debe replantearse una nueva organización vecinal de participación ciudadana esto es; crear "comunas vecinales prioritarias" que estén formadas por la sociedad civil y el gobierno. Atendiendo las demandas de cada delegación política a través de éstas, los capitalinos podrán iniciar un proceso democrático a escala en la toma de decisiones inmediatas, lo cual ayudaría a disminuir algunos de los problemas que aquejan a cada delegación política, dando así validez a las decisiones de las mayorías.

Los prolegómenos y posibles vericuetos de la propuesta son diversos, por ejemplo; el problema de sobrepoblación, específicamente la distribución poblacional. Viéndolo desde una perspectiva que nos pueda ser útil, electoralmente hablando para la delimitación de las circunscripciones o distritos electorales, si bien pueden servir como referencia criterios históricos, geográficos, administrativos y de otra índole, la densidad de población constituye un elemento fundamental para determinarlos.<sup>282</sup> Dado que las circunscripciones del D.F. siempre plantean serios problemas técnicos como el del registro y distribución de electores, para la realización de las comunas planteadas, no es factible proponer

---

280. Las comunas instauradas por el PRD el 15/04/2000, son similares a las comunas de Francia. De hecho, en su inauguración tuvieron como invitado de honor a Bertrand Schwartz, ideólogo y fundador de Las Misiones locales francesas.

281. La idea de las "comunas vecinales prioritarias" surgió a partir de la participación del autor en programas de desarrollo urbano en el D.F., el cual considera la factibilidad de éstas, a partir de hacer algunos ajustes a la forma de organización del gobierno jurídica y administrativamente, así como de la misma participación de la ciudadanía.

282. Cfr. Mellado H. Roberto. "Reformas para la integración de la Cámara de Diputados Federal en 1997" en *Revista Prisma Legislativo*. Órgano informativo del H. Congreso del Estado de Oaxaca. Año 1. N° 2, abril de 1997. págs. 28-29.

que se distribuya a la población bajo un método de elección de representantes, porque en éstos se eligen candidatos no decisiones y según Sartori: las elecciones "no determinan la política, las elecciones no resuelven problemas; deciden quién habrá de resolverlos."

Además, y quizás lo más importante, el hecho de que se divida a la población en distritos para que participe en la planeación vecinal, supone la posibilidad por parte de los partidos políticos de caer en prácticas de *gerrymandering*.<sup>283</sup>

Por esa razón, los distritos electorales actuales no servirían para hacer funcionar dichas comunas. En el mismo sentido, el D.F. tampoco debe dividirse en áreas vecinales como siempre, porque nuevamente volveríamos a representaciones que a nadie representan, últimamente lo vemos con los comités vecinales y regularmente con los representantes políticos tradicionales; diputados y senadores, que a menudo desconocen los problemas y necesidades de gestión de sus regiones. En el D.F. el diputado que está sentado en su curul del Congreso desconoce en gran medida la problemática de las colonias que representa; regularmente los asesores son de alguna manera los informantes del legislador y el enlace con la ciudadanía, quedando ésta sin una relación directa con el político. Además, es claro que los diputados locales y federales cuando han ganado el voto de los ciudadanos, se olvidan de éstos y así regularmente los ciudadanos no conocen a sus legisladores, quedando nulas las posibilidades de gestión y demanda social. Para que un régimen sea más democrático, es de suma importancia la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados sin caer necesariamente en un mandato imperativo.<sup>284</sup>

En ese contexto de representación en términos poblacionales, para lograr una mayor participación y gestión política de las demandas ciudadanas y sobre todo, para que los legisladores locales y federales puedan participar eficazmente, los distritos para las elecciones locales de la ciudad de México:

"deberían ser los mismos que los federales, rediseñados en 1996 para hacerlos más equivalentes en términos poblacionales y para que la división política fuera lo más cercana a la división administrativa de las delegaciones. Al tener 30 distritos de mayoría, los restantes 36 serían de representación proporcional para dar mayor juego a las distintas fuerzas políticas que, tal como señala el Estatuto de Gobierno, tendrían que acreditar candidatos en todos los distritos uninominales del D.F. para poder acceder a los escaños

---

283. Cuando en la delimitación de los distritos y las circunscripciones electorales prevalecen motivaciones políticas de naturaleza partidista, los especialistas hablan de *gerrymandering*, término que hace referencia al arreglo intencional, y no accidental, para modificar la geografía electoral, como lo hizo en 1842 un gobernador del Estado de Massachusetts apellidado Gerry que para favorecer sus aspiraciones políticas, llegó a constituir en la ciudad de Boston un distrito a su medida, con forma parecida a una salamandra (salamander en inglés). Cfr. Cotteret, J. M. y E. Claude. *Op. cit.*

284. El mandato imperativo supone que los diputados de un parlamento fueron electos por un determinado grupo de ciudadanos y, en consecuencia, ese diputado solamente es responsable ante ellos: es su representante, y no el representante de toda una nación. Así, el gobierno y los parlamentos se convierten en una especie de patrimonio exclusivo de quienes pudieran hacer triunfar a sus diputados, es decir, el mandato imperativo privilegia a ciertos grupos de interés. Cfr. Merino, M. *La participación... Op. cit.* pág. 22.

de representación proporcional".<sup>285</sup>

No obstante, la propuesta aquí planteada no es de distribución de poder y escaños. La propuesta para estructurar las comunas vecinales, es que debido a lo complejo de los distritos electorales, éstas deben crearse bajo los métodos de planeación de los polígonos de actuación<sup>286</sup> esto es, que dichos polígonos cambien su nombre por comunas vecinales prioritarias, porque en las megaciudades política y administrativamente la mejor forma de solucionar un problema es dividiéndolo en partes y por problemáticas, que pueden variar de una delegación a otra o de un grupo de colonias respecto a otras. Las comunas de cada delegación deberán diseñarse no sólo por la cantidad de población como se hace electoralmente, sino por las diferentes colonias que tengan problemas comunes de política social y/o política pública como: inseguridad pública, agua, drenaje, deterioro ambiental, espacio y equipamiento urbano, ambulante, zonas de riesgo de todo tipo, monumentos arqueológicos e históricos, usos del suelo, transporte público, vialidad, reciclamiento, sistemas de actuación, delincuencia, infraestructura, servicios de salud sociales y educativos, generación de proyectos productivos locales etc. Así, se evitaría la elaboración de diferentes programas esto es; el Programa General del D.F., el Programa Operativo Anual y los diferentes Programas Parciales de Desarrollo, porque todos los trabajos para la realización de éstos, podrían ser conjuntados en la planeación general que llevaran a cabo los funcionarios públicos, asesores externos y ciudadanía en cada una de las comunas.

En suma, cada delegación quedaría dividida en un determinado número de comunas, esto es, una delegación podría llegar a tener una, cinco nueve o diez etc dependiendo de sus problemáticas a atender. También existe la posibilidad que trabajen en conjunto de ser posible, comunas de diferentes delegaciones que compartan problemas comunes, aunque seguramente esto sólo sería factible en delegaciones con una misma filiación política.

Un segundo gran problema, es el hecho de plantear que los mismos vecinos del D.F. planifiquen su comunidad y voten a favor o en contra sus propias decisiones en esas comunas; esto pareciera ser una propuesta para un gobierno horizontal y *oclocrático*, como una especie de "mandato imperativo vecinal". Recordemos que en la antigua Grecia, el pueblo estaba formado por los *polloí* o todos; los *pleiones* o los muchos y por último la *óchlos*, que era la mayoría o la multitud pero en sentido degenerado. Por esa razón, la *oclocracia* era un gobierno dirigido por la *óchlos*, o sea el populacho o la multitud; era el estado de cosas en que la autoridad suprema descansaba en la masa del pueblo y la organización gubernativa estaba controlada por ella, entendiéndose por populacho las gentes

---

285. Cfr. Peschard. *Texto presentado ... Op. cit.*

286. Actualmente, un polígono de actuación es la superficie delimitada del suelo que se determina en los programas parciales de desarrollo urbano, a solicitud de la administración pública o de los particulares para llevar a cabo las acciones determinadas en la Ley de Desarrollo Urbano del D.F. Cfr. el art. XIX. Para lograr las metas, tendría que reformarse en gran medida la legislación vigente.

del común y excluyendo a todos los individuos distinguidos por su rango, ministerio, educación o profesión. En teoría, esto se consideraba como una aproximación a la democracia, pero en la práctica, ha sido una especie de chusmocracia.<sup>287</sup>

En un sistema democrático, la *oclocracia* no es benéfica y no lo sería en el D.F. porque las masas políticas no necesariamente opinan y deciden con conocimiento de causa. Para no arribar a un gobierno de *oclocracia* capitalino, al diseñar las comunas desde el inicio se deberán formar tres grupos de trabajo que decidirán y planearán todo el proceso. En primer lugar ó como primer grupo, en cada delegación política el jefe delegacional deberá formar un Equipo Asesor de Gobierno (en adelante EAG), que deberá incluir a los diferentes niveles de decisión; desde las jefaturas de las unidades departamentales, pasando por las subdirecciones y coordinaciones llegando hasta cada una de las subdelegaciones. Esto es para que aumente la eficiencia y eficacia de los organismos e instituciones encargadas de llevar a cabo la ejecución y operación de las acciones. Al interior de cada delegación, se deberán planear las estrategias y la viabilidad de los propuestas sugeridas con la asesoría de sus funcionarios. En el primer nivel de planeación delegacional -y el más bajo-, estas acciones deberán planificarse a través de las Jefaturas de las Unidades Departamentales por ejemplo: la de Licencias de Usos de Suelo, la Jefatura de Análisis de la Propiedad, la de Licencias de Construcción y de Regularización y Tenencia de la Tierra etc. En un segundo nivel de planeación, dichas acciones se llevarán a cabo a través de las subdirecciones delegacionales como las de Gobierno, la Jurídica, la de Regularización Territorial, la de Licencias de Uso de Suelo etc. En un tercer nivel de planeación, deberán entrar en funciones las subdelegaciones de la propia delegación, según la problemática que deba resolverse. Por ejemplo, la instrumentación jurídica de cada una de las acciones se planeará con la subdelegación de Jurídico y Gobierno; los programas colectivos de apoyo a la comunidad y generación de empleo o fortalecimiento de las actividades económicas en las zonas más marginadas, deberán encauzarse hacia la subdelegación de Desarrollo Social etc. En dichas instancias y en este nivel de decisión, se deberán acordar en caso de existir, los convenios con los organismos sociales y empresariales. Una vez que las diferentes instancias delegacionales han aprobado la viabilidad de las acciones, las someterán a consideración del jefe delegacional.

En segundo lugar ó como segundo grupo, paralelamente a la formación del EAG, deberá formarse un Equipo Asesor Externo (en adelante EAE), integrado por profesionistas de las universidades públicas o privadas, despachos públicos y privados, etc. El EAE estudiará -desde el punto de vista científico-, todas las problemáticas que aquejan a la ciudadanía del polígono en estudio. Estos consultores externos deberán estudiar los problemas desde diferentes disciplinas, por eso deberá ser un grupo multi e interdisciplinario para que sus propuestas

---

287. Sartori, G. *Teoría...Op. cit.* Pratt Fairchild, H. *Op. cit.* págs. 204-205.

estén planteadas correctamente y de acuerdo a la ley.

En tercer lugar ó como tercer grupo, estará representado por toda la *sociedad civil* esto es, sólo los vecinos de la (s) delegación (es), los cuales deberán organizarse individual o colectivamente por ejemplo; a través de los organismos de la sociedad civil (OSC).

Una vez formadas esa tres instancias, el EAG y el EAE deberán trabajar conjuntamente para decidir y diseñar las comunas que deberán atenderse, tomando en cuenta las prioridades de cada zona de la delegación. Ya diseñadas éstas, el jefe delegacional promoverá una consulta popular que se llevará a cabo con talleres de participación ciudadana los cuales, deberán ser auténticos espacios de reflexión, análisis y discusión de propuestas, orientaciones políticas y administrativas sobre asuntos y temas de preocupación delegacional y funcionarían como en la antigua Grecia, a manera de *parlamentos ciudadanos delegacionales* o como en la actualidad los cabildos abiertos, ya que los vecinos de cada delegación conocen más íntegramente que sus legisladores los problemas que aquejan a la comunidad.<sup>288</sup> En dichos talleres, tanto el EAG como el EAE podrán conocer las principales demandas vecinales del tercer grupo que es la ciudadanía de la comuna; vecinos y autoridades deberán ser corresponsables de todos los trabajos.<sup>289</sup>

Si bien es cierto que comunmente las Consultas populares evidencian los conflictos entre grupos vecinales, éstas también nos dan radiografías de las condiciones de las localidades. Por esa razón, con el desarrollo y transcurso de la Consulta a través de los talleres, los mismos vecinos en conjunto con el EAG y el EAE, formarán un Comité Ejecutivo Asesor (CEA) para cada una de las comunas.<sup>290</sup> Esa labor se facilita, cuando los mismos ciudadanos nombran a sus representantes que se caracterizan por ser líderes naturales e informantes clave de cada región. Además, debido a que regularmente existen organismos civiles interesados en los problemas de la comunidad, éstos podrán también nombrar representantes que participen a nombre de la asociación. No obstante, cualquier ciudadano podrá ser miembro del Comité, pertenezca o no a alguna OSC. Una vez instalado el Comité formado por la *sociedad civil*, EAG y EAE, las tres entidades iniciarán discusiones de trabajo para conocer los problemas de cada comuna y determinar qué programas, planes o proyectos deberán llevarse a cabo.<sup>291</sup>

---

288. Los capitalinos deben trabajar en conjunto con sus legisladores, dejando a éstos últimos la responsabilidad del cabildero y de la toma de decisiones por ejemplo: la aprobación del presupuesto de egresos, la ley de ingresos del D.F., el combate a la pobreza, legislar para la disminución de la deuda pública del D.F., etc.

289. En la etapa de la consulta, los científicos sociales deberán hacer relevamientos de campo, levantamientos de encuestas y sondeos de opinión para tener una radiografía de cada comuna.

290. El CEA sustituiría a los Comités Vecinales actuales que fueron diseñados con una perspectiva electoral.

291. Las actividades del EAG, deberán estar en correspondencia con las diferentes Secretarías de Estado involucradas. Las decisiones y propuestas deberán ser consideradas en todos y cada uno de los niveles de gobierno hasta que sean puestas a consideración en el pleno de la ALDF.

El CEA será el órgano encargado de revisar, analizar y reflexionar sobre los avances en la comuna; podrá sugerir modificaciones y soluciones, será responsable de articular y coordinar los esfuerzos de la sociedad en torno al programa, así como de promover y fomentar la participación de otras instancias. Los Comités no tendrán dueño, serán instancias impulsoras de ideas, de formas diferentes de hacer política pública porque se buscará incorporar a la población en los programas de desarrollo social.

Los trabajos del Comité no serán unilaterales, porque las resoluciones que emanen de sus discusiones, deberán ser avaladas por los mismos vecinos. De esta manera, con la participación de los ciudadanos, el gobierno no podrá tomar decisiones unilaterales, los programas o políticas a seguir deberán ser consensadas entre ambos para que las decisiones sean por mayoría. Debido a que los tiempos de gobierno son muy breves, sólo se realizaría una sola consulta pública en cada administración: no podrían realizarse más de una vez el procedimiento, sólo en caso de no aprobación, de inmediato se modificarían las propuestas y se rectificaría.<sup>292</sup> Así, con las consultas populares se respetarían las opiniones de las minorías, y con la planeación de las comunas vecinales se avalarían las decisiones de la mayoría.

La totalidad de actividades realizadas (planeación, avances, ejecución) deberán ser informadas por las autoridades a los vecinos a través de todos los medios de comunicación posibles ya sean escritos o electrónicos (radio, televisión, internet, prensa etc). Los resultados de las decisiones, deberán ser publicados en cada delegación y deberán ser supervisadas y avaladas por la vecinos. Con base en los resultados, se iniciarán los trabajos delegacionales: ésta deberá ser la agenda política del delegado, quién deberá iniciar sus actividades desde el primer mes que tome posesión de su cargo, ya que los tiempos de gobierno en términos operativos son muy breves.

Quizás lo más importante de las comunas vecinales en la planeación local, es que con dicho método:

1. Independientemente del jefe delegacional electo -filiación política-, éste no podrá privilegiar sólo a algunos de sus grupos y líderes políticos, porque el delegado estará obligado a responder a todos los vecinos de la delegación.
2. Es posible que lograr una mayor representación vecinal para los ciudadanos de cada una de las delegaciones, sería un primer intento para democratizar gobiernos delegacionales a pequeña escala; sólo así podría democratizarse la capital para llegar a un gobierno de gran escala. Puede ser un ejercicio para que los capitalinos se acostumbren a tomar decisiones para toda la ciudad desde un plano vecinal y posteriormente, aprendan a tomar decisiones

---

292. La consulta pública, no deberá trasladarse con los tiempos normales de elección para renovar los diferentes Congresos o parlamentos.

generales para toda la capital; entonces y sólo entonces, el D.F. empezará a encontrar el camino hacia una transición democrática ciudadana.

### 4.3 Instauración de la rendición de cuentas.

Los ciudadanos del D.F. no pueden suponer que la elección de jefes delegacionales del año 2000, significa que todos los capitalinos tendrán acceso a bienes y servicios de calidad y que se consolidará la gobernabilidad, porque una vez establecidos los triunfadores en cada delegación, el D.F. puede seguir siendo una entidad ingobernable por lo siguiente. Era casi imposible que en toda la capital se hubiera dado un triunfo de suma cero; esto es, que un partido ganara todo el D.F.; de haber sido así el partido triunfador daría su línea política a seguir y no habría mayores problemas.

No obstante, éste escenario fue el más inviable, porque a partir del 2000 las delegaciones son administradas por diferentes fuerzas políticas y así las delegaciones se convertirán en gobiernos locales divididos como ha sucedido con los municipios de los Estados de la República gobernados por la oposición. Y no es en sí el hecho de que no deba existir alternancia y pluralidad política en los gobiernos delegacionales, o que todo el D.F. debiera ser gobernado por un solo partido con una misma línea política, eso ya lo vivimos en los últimos 70 años. El problema es que existen uno o varios jefes delegacionales que no pertenecen al partido del presidente de la República y del jefe de gobierno en turno; seguramente se dará una práctica como en el nivel federal esto es, con el arribo al poder de gobernadores de oposición, éstos han tenido que enfrentar todo tipo de bloqueos sobre todo de presupuesto. Los únicos beneficios que pueden provocar quizás esos gobiernos delegacionales divididos, es una competencia partidista entre cada una de las delegaciones; lo cual puede traer consigo una competitividad entre las actuaciones administrativas de éstos servidores públicos. Esta competitividad entre las delegaciones y los cambios entre cada una de éstas, pueden provocar una reacción en cadena en donde la competitividad entre una y otra delegación sea evidente.

Para que los jefes delegacionales electos a partir del año 2000 sean responsables de su actuación pública, deben instaurarse mecanismos de rendición de cuentas como un apartado especial, que se conozca como "Responsabilidades de servidores públicos", tanto en el Estatuto de Gobierno como en la Ley de Participación Ciudadana actual, para que se instauren todas o algunas de las siguientes figuras:

1. *Accountability*: para que rindan cuentas de su actuación y responsabilidad pública ante la ciudadanía.
2. *Responsiveness*: para que se tome en cuenta la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas, sin necesariamente caer en un mandato imperativo.
3. *Recall*: o revocación del mandato, en caso de que el funcionario no cumpla con el plan de gobierno.
4. *Removability*: o destitución, la cual sólo se da en momentos determinados

por ejemplo a través del castigo electoral.

Es seguro que algunos representantes de gobierno pudieran oponerse a la instauración de cualquiera de estas figuras, no obstante, los capitalinos deberán insistir en esta postura de optimismo vigilante.

## 5. Conclusiones generales.

Las conclusiones de todo el escrito son sintetizadas en las siguientes ideas. El trabajo demuestra que desde 1928 con la creación institucional del Consejo Consultivo del D.F., inició una representación de tipo piramidal porque desde entonces, los capitalinos perdieron una alternativa democrática al reemplazarse los ayuntamientos con ese Consejo, reemplazado más adelante por otras instancias ciudadanas también poco eficaces. A los capitalinos se les desplazó a una participación exclusivamente de consulta; durante décadas los capitalinos fueron excluidos de la vida pública de la ciudad. A diferencia de las restantes entidades federativas del país, los capitalinos carecían del derecho para elegir a sus representantes y a sus autoridades. La administración pública estaba depositada en un jefe de Departamento nombrado directamente por el presidente de la República y no existía órgano legislativo local. Este verticalismo excluyente, siempre permeó toda la actividad de la sociedad. En 1970, aparecieron las juntas de vecinos y ocho años más tarde, las asociaciones de residentes y los comités de manzana. Sobra decir que la relevancia y actividad de éstas figuras fue muy reducida o casi nula debido a la restricción de sus atribuciones y por ser comparsas del gobierno, sólo se limitaron a ser órganos de opinión y "avales ciudadanas" de las decisiones gubernamentales.

En la reforma constitucional de 1977, fueron propuestos el referéndum y la iniciativa popular pero diez años más tarde, dichos mecanismos fueron suprimidos definitivamente, aunque nunca se fueron activados. Hasta la década de los setenta, todavía prevalecían formas tradicionales de participación ciudadana dominadas por el PRI, a través de sus estructuras distritales y seccionales y durante muchos años fueron el canal del gobierno para atender las demandas ciudadanas. Este control autoritario del ámbito vecinal por los jefes de manzana, asociaciones de residentes y consejos delegacionales, fue manejado por el gobierno, desde el nombramiento mismo de los jefes de manzana hasta los puestos de dirección, por lo tanto, su actuación se condicionó en las delegaciones políticas. Los antecedentes históricos de las instancias ciudadanas, demostraron las insuficiencias para la representación, lo cual obligó al gobierno a realizar sucesivas reformas políticas.

En los años ochenta, las instancias de participación que se crearon poco aportaron al desarrollo de la participación ciudadana. Con la reforma constitucional de 1986, nace la Asamblea de Representantes del D.F. y a partir de 1988, se eligen a sus miembros los cuales tendrían facultades de reglamentar; pero no de legislar, podrían gestionar pero no decidir: la actuación de dicho órgano sería de carácter exclusivamente reglamentario para dar salida a algunas demandas de los capitalinos. Es hasta la reforma política de 1993 cuando a la ALDF se le dan atribuciones para legislar en importantes materias locales, logrando una mayor representación ciudadana, además de que se incluyeron en el debate propuestas de democracia directa. Así, poco a poco, se sentaban las bases para transitar a estadios más democráticos porque con la transformación de Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa, se le confirieron

facultades tan importantes como la aprobación de la Ley de Ingresos y del presupuesto y la cuenta pública de la ciudad. Lo importante fue que a partir de la formación de esta instancia, arrancó un proceso de transición y democratización en la capital ya que se restituyeron algunos derechos políticos de la ciudadanía.

Los noventa, indudablemente fueron años de cambios importantes para la participación ciudadana. Con la reforma al artículo 122 Constitucional del 25 de octubre de 1993 aparecen los Consejos ciudadanos delegacionales que detonarían posteriormente la creación nuevas instancias de representación. El 22 de julio de 1994 se da el primer intento para crear una "constitución local" capitalina: el EGDF, en el cual se "retoman" dichos Consejos que empiezan a funcionar desde el 15 de diciembre de 1995. No obstante, la participación ciudadana no logra todavía una operatividad real y más adelante, como una respuesta del gobierno capitalino para atender las demandas ciudadanas, el 10 de junio de 1995 se crea la primera LPCDF con la cual, se demostró que era un proyecto a futuro de la democracia capitalina.

Sin embargo, a pesar de las bondades que se les atribuyeron a ambas leyes, éstas fueron reformadas por su poca eficacia, porque en un principio casi no favorecieron la participación ciudadana. De hecho, el EGDF tuvo reformas importantes, pero sobre todo la 1ª LPCDF tuvo que ser derogada y apareció la 2ª LPCDF (quizás un poco tarde), pero ya elaborada con un gobierno de oposición. No obstante, las instancias y mecanismos vigentes, propuestos a partir de un congreso de oposición, aún son insuficientes y deben seguirse perfeccionando.

La legislación institucional de los poderes locales capitalinos deberán rediseñarse en próximas reformas políticas porque, aunque éstas han sido sucesivas y han logrado avances significativos, las reformas no pueden ser definitivas; la gobernabilidad, la democratización y la transición política en el D.F. debe estar en construcción permanente. La reforma legislativa propuesta en el presente trabajo, sólo es una vía alternativa y coadyuvante para enriquecer la gobernabilidad y la transición a partir de la participación ciudadana. Con el fin de adaptar su legislación a las necesidades del presente y avanzar hacia la democratización de la vida capitalina, desde hace varios décadas los partidos políticos, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, han reclamado e impulsado diversas reformas políticas para dotar de nuevas bases de gobernabilidad al D.F.

La organización del gobierno del D.F. ha resultado compleja, lo que se pone de manifiesto a través de la escasa participación política que se le otorgó a los ciudadanos. Frente a la realidad descrita, los cambios han sido vertiginosos e incompletos y deben seguir completándose: se han tenido que ir venciendo muchas resistencias y temores para avanzar en el restablecimiento de los plenos derechos de los ciudadanos de la capital. Hasta ahora, se han ido abriendo espacios porque paso a paso se ha caminado quizás muy lentamente, pero se ha avanzado. Los nuevos instrumentos de representación y participación ciudadana, se presentan como canales de negociación y concertación entre el gobierno y la

sociedad para lograr el desarrollo vecinal. Sin embargo, hay necesidad de impulsar todo un programa para legitimarlos y efectivizarlos más sólidamente. Poco a poco se va abriendo al capitalino la posibilidad de tener mayor injerencia en los asuntos públicos de su comunidad; pero insisto, aún no es suficiente y falta mucho camino por recorrer.

Han habido avances significativos con la constitución de un gobierno propio para la ciudad de México, en el mismo territorio de la sede de los poderes federales y así el D.F. dejó de ser una entidad meramente administrativa para constituirse en una entidad política. A partir de las reformas constitucionales más recientes, se instituyó la figura de Jefe de gobierno como titular del órgano Ejecutivo Local y se estableció la elección mediante el voto directo de los ciudadanos. Se estableció para el año 2000 la elección directa de los jefes delegacionales, y con la elección del jefe de gobierno en 1997, los capitalinos superamos nuestra condición de "ciudadanía disminuida": el último gobierno electo por los ciudadanos, indiscutiblemente ha ganado una base de legitimidad democrática. No obstante, sin que necesariamente nuestra ciudad deje de ser el asiento de los Poderes de la Unión se requiere entre otras cosas, convertir a la Asamblea Legislativa en un total Poder Legislativo Local, con plenitud de facultades y convertir al actual Jefe de gobierno en un Poder Ejecutivo Local.

A partir de todo el análisis expuesto en tres capítulos, el que esto escribe concluye en el último apartado que la participación ciudadana debe perfeccionarse y replantearse en su estructura para arribar a una planeación democrática más local o delegacional, pero estableciéndose como premisa que una vía fundamental para enriquecer la gobernabilidad democrática capitalina es la participación vecinal. Lo importante es que la propuesta parte de una concepción no populista, sino de un principio democrático esto es, el proyecto de ciudad podría iniciar y subir desde la base, con la gente. Ese es uno de los grandes desafíos de ésta ciudad: encontrar un camino viable para que a partir de la planeación de miles de proyectos individuales de vida se logren formular nuevos proyectos delegacionales en el cual se incluya a la mayoría de los capitalinos. El mecanismo más evidente para encontrar ese camino, es buscar instancias ciudadanas intermedias entre el vecino y el gobierno y lograr así una planeación más eficiente con el trabajo conjunto entre vecinos, gobierno y partidos. Esto facilitaría el camino para la búsqueda de soluciones pero con apego a los canales institucionales al estar inmersos en un Estado de derecho, siempre y cuando dichos canales sean accesibles para toda la ciudadanía.

A pesar de que el trabajo demuestra que la participación ciudadana en el D.F. ha progresado, también propone que en la próxima reforma política, deberán reestructurarse y perfeccionarse las actuales opciones de participación para complementar la transición democrática iniciada recientemente. El autor insiste que deben darse cambios sustanciales o reformas legales, primero en la Constitución General de la República y, después en las leyes secundarias. Así, tanto la LPCDF como el EGDF deben traducirse en una operatividad jurídica y política real. De esa forma, las leyes ciudadanas, darán mayor fuerza de decisión

política a la sociedad civil. Al lograr un sano equilibrio entre la democracia representativa y la directa o participativa probablemente, la capitalinos podrían tener espacios reales de intervención en los asuntos de gobierno, porque en las pasadas décadas de administración priista, la ingobernabilidad de la capital fue clara, ya que hasta hace poco tiempo la capital era un agregado amorfo, con una ciudadanía poco participativa, altamente difusa, atomizada y en última instancia anómica, sin leyes que fomentaran la gestión ciudadana.

No obstante, en los últimos años, los capitalinos han querido colaborar en la *cosa pública* porque los grandes conflictos de una megalópolis como ésta, han rebasado las posibilidades de solución que el gobierno federal (Congreso de la Unión) y el local; la Asamblea Legislativa pudieran dar. Así, se ha manifestado la voluntad ciudadana por ejercer los derechos políticos a plenitud, eligiendo a sus propias autoridades pero sobre todo, participando aún más en la toma de decisiones. La democracia capitalina integral sólo será posible si tiene como base la expansión de la participación ciudadana en los procesos de decisión de las políticas sociales a nivel local, y si se respeta como criterios rectores los derechos de los habitantes de la ciudad.

En la actualidad, aunque pareciera un lugar común, en éste último lustro del milenio definitivamente la *sociedad civil* en el D.F. está reviviendo porque sigue progresando la participación ciudadana. Los capitalinos están dejando de ser en lenguaje aristotélico *idiones*, ya que cada vez más participan a través del voto electoral, en asociaciones civiles o con mecanismos de democracia directa e instancias de participación ciudadana, ha surgido una *sociedad civil* cada vez más demandante y participativa. Aunque debe reconocerse que todavía falta que intervengan las grandes mayorías que no participan. Debido a su acentuada apatía, los capitalinos aún no cuentan con la suficiente cultura política de participación que los haga intervenir en todas las decisiones, no sólo en las elecciones para elegir a sus representantes. Los capitalinos deben tomar en cuenta que sólo construyendo sanas colonias, se tendrá otra ciudad: es necesario hacer colonias para hacer ciudad y para que el poder alcance verdaderamente sus fines, debe llegar a las colonias y a los vecinos de éstas. Porque como han dicho y repetido hasta el cansancio diversos tratadistas políticos; es a través de la participación responsable y continua en múltiples encuentros cotidianos que se va tejiendo esa espesa red de relaciones interpersonales, basada sobre la confianza y el respeto mutuo, que a la postre será el entretejido a través del cual se tomarán democráticamente las decisiones necesarias para el buen funcionamiento de la *polis*; lo que significa que con la politización de la gente (participación cualitativa y cuantitativa), se harán políticas más viables y buen gobierno.

Pero a pesar de la gran proliferación de organizaciones oficiales y tradicionales, así como las de nueva factura ciudadana, los capitalinos no tienen todavía una participación importante en las decisiones de gobierno ni en los programas públicos. Esta gran cantidad y dispersión de muchas de las representaciones las debilita ante el gobierno, que además las soslaya. Es necesario replantear la participación de los capitalinos en la búsqueda de una

nueva representación que parta de los propios ciudadanos, no importa que una colonia sea más grande o más pequeña que otra, así pasa con los municipios; lo que importa es cómo se pueden atender y resolver sus problemas sin perdersen en representaciones que a nadie representan.

Respecto a los partidos políticos en México, éstos anteriormente respaldados en una democracia representativa que sólo el Estado permitió y que los capitalinos de alguna manera legitimaron, impidieron casi en su totalidad cualquier participación efectiva que pudieran tener los ciudadanos, agotando el poder político del ciudadano común en dichos organismos, no dejando margen de acción para el fortalecimiento de la democracia directa o participativa. De acuerdo al sistema político mexicano, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos estaba limitada a las instituciones partidistas y la pérdida de presencia política de los ciudadanos en los escenarios políticos no electorales, propició que la ciudadanía adoptara una actitud abúlica y desconfiada frente a un Estado monologante. El Estado demostró a los capitalinos, la falta de apoyo para fortalecer a la participación ciudadana en la esfera pública a nivel vecinal y como señala Martínez Assad, aún prevalece el reproche a los partidos de que sólo convocan a la sociedad civil en circunstancias electorales.

No obstante, desde los logros alcanzados a partir de la reforma de 1996, la ciudadanía acepta que los partidos políticos se están transformando para convertirse en gestores de las demandas ciudadanas. Porque en el D.F. es cierto que es impensable una democracia sin la existencia de partidos, porque son organismos que aglutinan y conforman intereses de los ciudadanos que de otra forma estarían dispersos y sin mecanismos para expresarse colectivamente. Los partidos no pueden desaparecer, pero deben mejorar su actuación. Como señalan los expertos, sin los partidos, cada demanda, cada motivación política, cada petición económica o social estaría desarticulada, y harían inmanejables las propuestas de la sociedad. La propuesta para incentivar la transición, la gobernabilidad y la participación ciudadana en el D.F. a través de otro tipo de organización vecinal como: comunas vecinales, comités ejecutivos, consultas populares vecinales, el replanteamiento para la activación del referéndum y el plebiscito y la rendición de cuentas entre otros descritas en este trabajo, solo reitera que la participación ciudadana es un factor necesario para desarrollar un nuevo gobierno capitalino, y no desacredita a los partidos políticos, sino que reafirma que ciudadanía y gobierno deberán colaborar para que se logren resultados que benefician tanto la actuación del gobierno y la gestión ciudadana.

Los capitalinos deben seguir participando activamente, para darle razón de ser a las instituciones políticas. La ciudadanía capitalina podría tener con dichas instancias y con el trabajo de los partidos, espacios de intervención y representación en los asuntos de gobierno. Entonces y solo entonces, se abran abierto puertas para la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y no dejando necesariamente toda la responsabilidad a los partidos políticos.

## 6. Bibliografía

Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. México. Edit. Porrúa. 1995.

Aguilar Villanueva, Luis F. "Participación ciudadana y vida municipal" en Acosta Cázares, Daniel. *et al. El municipio en México*. México. Edit. Archivo General de la Nación y Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. 1996.

Aguilar Villanueva, Luis F. *et al. Organizaciones No Gubernamentales, transición a la democracia*. México. Edit. Porrúa. 1994.

Aguirre Vizzuet, Javier. D.F. *Organización Jurídica y Política*. México. Edit. Porrúa. 1989.

Almond, Gabriel y Verba, Sidney. *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid. Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. 1970.

Alponte, Juan María. "La democracia de las manzanas", en periódico UNOMASUNO, 13 de abril de 1980.

Alvarez, Lucía (Coordinadora). *Participación y democracia en la ciudad de México*. México. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 1997.

Alvarez, Rogelio (Director). *Enciclopedia de México*. México. 1977.

Arbós, Xavier y Giner Salvador. *La gobernabilidad*. Madrid. Edit. Siglo XXI. 1993.

Arreola Ayala, Álvaro. "Ley de participación ciudadana: ¿avance o letra muerta?", en Revista *Asamblea*. México. Órgano de difusión de la Asamblea de Representantes del D.F. Primera Legislatura. Vol. No. 5. junio de 1995.

Arruti Hernández, Fernando A. "El Estado de la participación ciudadana y la participación ciudadana en el Estado", en Acosta Cázares, Daniel *et al. El municipio en México*. México. Edit. Archivo General de la Nación y Centro de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. 1996.

Bassols Ricárdez, Mario y Corona Martínez, Rocío. "La Asamblea de Representantes del D.F. ¿Una reforma que nadie quería?". en Bassols Batalla, Ángel y González Salazar, Gloria (coordinadores). *Zona metropolitana de la ciudad de México. Complejo geográfico, socioeconómico y político*. México. D.D.F. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. 1993.

Batres Guadarrama, Martí. "La reforma política del D.F." en Revista *Diálogo y debate de cultura política*. México. Año 2, núms. 5 y 6, julio-diciembre de 1998.

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José. *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. México. Edit. FCE. 1997.

Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*. México. Edit. Porrúa. 1980.

Berra, Erika. *La expresión de la ciudad de México y los conflictos urbanos, 1900-1930*. México. El Colegio de México. Tesis de doctorado en Historia. 1982.

- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México. Edit. FCE. 1991.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco. *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI Editores. 2 tomos. 6a edición. 1998.
- Boyer, Patrick. *Direct Democracy in Canada*. Toronto y Oxford. Dundurn Press 1992.
- Cámara de Diputados. *Consulta Nacional sobre Participación Ciudadana. Memoria*. México. Comisión de Participación Ciudadana. LVI Legislatura. 1996.
- Cansino, Cesar (Coordinador). *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. México. Edit. Centro de Estudios de Política Comparada A.C. 1998. pág. 160.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. *Transición política y reforma constitucional en México*. México. Edit. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1996.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1996.
- Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. México. Edit. UNAM. 1986.
- Castelazo, José R. *Ciudad de México: Reforma Posible, escenarios en el porvenir*. México. Edit. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1992.
- Cerroni, Umberto. *Política. Método, teoría, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. México. Edit. Siglo XXI. 1a. edición. 1992.
- Cisneros, Sosa, Armando. *La ciudad que construimos. Registro de la expansión de la ciudad de México (1920-1976)*. México. UAM-Iztapalapa. 1993.
- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. *Ensayo de un diccionario de política y administración pública*. México. Primera edición. 1990.
- Contreras Olivera, Martha Angélica y Luna Sandoval, Amada. *Consejos de ciudadanos: una alternativa de representación, organización y participación ciudadana*. México. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1996.
- Córdova, Arnaldo. "D.F.: Estado condicionado", en *Revista Proceso*. Núm. 283, 5 de abril de 1982.
- Corona Martínez, Rocío. "Reformas políticas y representación ciudadana en el D.F.", en Coulomb, René y Duhau, Emilio. *Dinámica urbana y procesos socioeconómicos. Lecturas de actualización sobre la ciudad de México*. México. Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos. 1993.
- Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. *Los sistemas electorales*. Barcelona. Oikos-tau Ediciones. 1973.
- Cruz, Ma. Soledad. *La institucionalización de la Revolución y los procesos urbanos en la ciudad de México (1920-1928)*. México. UNAM, Facultad de Filosofía y Letras. Tesis de maestría en Historia de México, 1992.
- Cunill, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los*

*Estados latinoamericanos*. Venezuela. Edit. Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). 1991.

Dahrendorf, Ralf. "Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies", en *The Political Quarterly*, vol. 51, núm. 4, Londres, octubre-diciembre de 1980.

Davis, Diane. "Protesta social y cambio político en México", en *Revista Mexicana de Sociología*. México, núm. 2 abril-junio de 1988, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

"D.D.F; la democracia, la demagogia y la negligencia" en *Revista Crítica Política*. Núm. 4, mayo de 1980.

D.D.F. "Reforma Política". Gaceta Informativa de la Mesa de Concertaciones para la Reforma política del D.F. México. Diciembre-enero de 1993.

De la Madrid Hurtado, Miguel. "Discurso de toma de posesión", en periódico *UNOMASUNO*, Suplemento político. 2 de diciembre de 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel. *Los grandes retos de la ciudad de México*. México. Edit. Grijalbo. 1982.

De la Madrid Hurtado, Miguel. *Pensamiento político*. México, Coordinación General de Documentación y Análisis. PRI. 1982. Tomo IV.

Díaz Alfaro, Salomón. "El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional", en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1992.

Diccionario Jurídico Mexicano. México. Edit. UNAM-Porrúa. 1995.

Domenzain Arizmendi, Luis Arturo. *La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal*. México. Universidad Anahuac-Escuela de Derecho, tesis de licenciatura en Derecho. 1987.

Dominguez Magdaleno, Esmeralda. *Aspectos sociológicos de la participación ciudadana en el gobierno del D.F.* México. UNAM. Facultad de Derecho. Tesis de licenciatura en Derecho. 1997.

Dos Santos. "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina". en *Revista Mexicana de Sociología*. Núm.. 1. México, 1991.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. Buenos Aires. Edit. Driskill. S.A. 1977.

Fay, Carlos. *Derecho político*. Argentina. Ediciones De Palma. 1988.

Fernández Christlieb, Paulina. "Libro 2. Escenarios de la democratización. Cuarta Parte: La disputa regional por la democracia. 2. El Distrito Federal: reto a las estructuras de control", en prensa 1998.

García Ruiz, María de Lourdes. *La participación ciudadana en las decisiones político-administrativas del Estado mexicano*. México. UNAM. Facultad de Derecho. Tesis de licenciatura en Derecho. 1985.

Garza Salinas, Mario A.. *La organización de la seguridad civil en el D.F y la participación ciudadana*. México. Tesis de maestría en Ciencia Política. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1989.

Gómez Collado, Roberto. "La participación popular en la planeación democrática del desarrollo estatal en México", en *Revista de Administración Pública*, México, núms. 55-56, julio-diciembre de 1983.

Gonzalez Casanova, Pablo y Ramirez Sáinz Juan Manuel. *D.F. gobierno y sociedad civil*. México. Edic. El Caballito. 1988.

González Gamio, Margarita. "Aún sin democracia", en *Revista Razones*. 7-20 de abril de 1980.

González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. México. Edit. Porrúa. 1992.

Granados Chapa, Miguel Angel. "Capitalinos". en periódico *Reforma*, 10 de junio de 1997. pág. 9A.

Granados Chapa, Miguel Angel. "D.D.F. caricatura de representación". en *Revista Razones*, 7-20 abril de 1980.

Gutierrez Salazar, Sergio E y Solís Acero Felipe. *Gobierno y Administración del D.F en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1985.

Gutierrez Salazar, Sergio E y Solís Acero Felipe. "Derechos políticos de los ciudadanos en el D.F: de 1903 a 1978" en *El Cotidiano*, Núm. 11, mayo-junio de 1986.

Hernández Alcántara, Carlos. "La experiencia democrática del plebiscito en el D.F. (diciembre 1992-abril 1993)". en *Revista Estudios Políticos*. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Cuarta Época. Núm. 2. Enero-marzo de 1994.

Hernández, María del Pilar. "Estatuto de Gobierno del D.F. Comentado". México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. D.D.F. 1a edición. 1996.

Justo López, Mario. *Introducción a los estudios políticos*. Buenos Aires. Edit. Depalma. Volúmen II. 2a edición. 1987.

Lechner, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México. Instituto Federal Electoral. 1995.

Lijphart, Arend. "Advances in the comparative study of electoral systems" en *World Politics*. vol XXXVI. No. 3. April of 1984.

Llorens, Carmen. "¿El Consejo Consultivo de la ciudad de México: mito o realidad?", en *El Cotidiano*, Núm. 11, mayo-junio de 1986.

López Portillo, José. "Exposición de motivos a la iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 1978.

Loyola, Rafael. *La crisis Obregón-Calles y el Estado mexicano*. México. Edit. Siglo XXI, 1991.

Martinez Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el D.F?. Ciudadanos, Partidos y Gobierno por el control de la capital*. México. Edit. Oceano de México. 1996.

Martínez Veloz, Juan y Pimentel Macías, Carlos I. *Gobierno, administración pública, y la ciudad de México*. México. Edit. LEX. Difusión y Análisis. 3a. época, febrero de 1997. Núm. 20.

Mellado H. Roberto. *Las agrupaciones políticas en México. Análisis político-electoral: 1977-1997*. Artículo inédito.

Mellado H. Roberto. "Prolegómenos de la segunda vuelta electoral o *Ballotage*". Artículo inédito.

Mellado H. Roberto. "Reformas para la integración de la Cámara de Diputados Federal en 1997" en *Revista Prisma Legislativo*. Órgano informativo del H. Congreso del Estado de Oaxaca. Año 1. N° 2, abril de 1997.

Méndez Guido, Verónica. *Democracia y participación ciudadana en el Distrito Federal*. México. UNAM-Facultad de Derecho, tesis de doctorado en Derecho. 1997.

Mercado, Ángel. "Democracia y poder en la ciudad de masas", en *Revista Estudios Políticos*, nueva época, números 4-1, octubre de 1985 a marzo de 1986. México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. 1986.

Merino Huerta, Mauricio (coord). *Cambio político y gobernabilidad*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT. 1992.

Merino Huerta, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. México. Edit. Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 4. 1995.

Meyer, Lorenzo. "Ciudad de México: de como vino la democracia y cómo se fue", en *Página Uno*, Núm. 67, *Suplemento Político* del periódico UNOMASUNO, 5/12/1982.

Michels, Robert. *Los partidos políticos 2. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires. Amorrortu editores. 1979.

Miró Quesada Rada, Francisco. "Democracia directa en las constituciones latinoamericanas: un análisis comparado", en *Boletín Electoral Latinoamericano*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Julio-diciembre de 1995. Núm. XIV.

Moya Palencia, Mario. *Democracia y participación*. México. UNAM. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. 1982. 1a edición.

Nohlen, D. *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas. Edit. Nueva Sociedad. 3a edición Fundación Friedrich Ebert. 1995.

Nohlen, D. *Enciclopedia electoral de América Latina y del Caribe*. en prensa.

Nohlen, D. *Los sistemas electorales en América Latina: y el debate sobre reforma electoral*. México. Edit. UNAM. 1993.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. Edit. FCE. 1995.

Nolasco Gacia, Pedro. *Naturaleza estructura y funcionamiento del consejo ciudadano dentro del marco de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*. México. UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. 1997.

Oberg Fischer, Gisela. *El ciudadano del D.F., su espacio urbano y político*. México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Administración Pública. 1983.

Ochoa Campos, Moises. *La reforma municipal*. México. Edit. Porrúa. 1985.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe, "Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas", en O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 4: *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires. Edit. Paidós. 1988.

Ordorica Saavedra, Alejandro. "Formas de participación ciudadana", en Cárdenas, Cuauhtémoc, (coordinador). *Voces del Distrito Federal. La ciudad que tenemos, la ciudad que queremos*. México. Edit. Oceano. 1997.

Ortiz Pinchetti José A y Vargas Solano, Néstor. "La participación ciudadana en la reforma política del D.F. y la experiencia del seminario de especialistas", en *Revista Diálogo y debate de cultura política*. México. Año 2, núms. 5 y 6, julio-diciembre de 1998. pág. 60.

"Participación ciudadana en el gobierno del D.F.". Patronato del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Órgano Consultivo de la Secretaría de Gobernación. México. 1986.

"Participación comunitaria municipal", Guía Técnica, México, INAP. No. 14. 1986.

Pasquino, Gianfranco. *La democracia exigente*. México. FCE. 1999.

Paz Cuevas, Cuauhtémoc. *La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental*. México. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Administración Pública. 1997.

Peró Manuel. "De como perdió la ciudad de México su municipalidad sin obtener en cambio ni una democracia de manzana" en *Revista Siempre*. 1981.

Peschard M, Jacqueline. "Derechos sin instituciones. Un código electoral para el D.F." Texto presentado en el Foro Público del Grupo de Trabajo sobre el Código Electoral de la Mesa para la Reforma Política del D.F. 1 de abril de 1998.

Peschard Mariscal, Jacqueline. *La cultura política democrática*. México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 2. 1994.

*Planes en la Nación Mexicana*. Libro diez: 1941-1987. México, senado de la República y COLMEX. 1987.

Pratt F. Henry. (Editor). *Diccionario de Sociología*. México. FCE. 6a. edición. 1975.

Prud'Homme, Jean-Francois. *Consulta popular y democracia directa*. México. CIDE. División de Estudios Políticos. Documentos de Trabajo. Núm. 49. 1996.

Prud'Homme, Jean-Francois. *Consulta popular y democracia directa*. México. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Núm. 15. 1997.

Puga Cisneros, Arnulfo. *Gobierno, democracia y participación ciudadana en el D.F.: del terremoto a la consulta popular (1985-1987)*. México. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. 1991.

Putnam, Robert D. *Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas. Edit. Galac. 1994.

Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. *Mexicano ésta es tu Constitución*. México. Edit. Miguel

Ángel Porrúa. 1996.

Ranney, Austin. "United States", en Butler y Ranney. *Referendums: a comparative study of practice and theory*. Washington, USA. American Enterprise Institute for Public Policy Research. 1978.

Ríos Palacios, Dinorah M. *La participación ciudadana como estrategia de desarrollo municipal*. México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Sociología. 1982.

Salazar Ugarte, Pedro. *Elecciones y democracia: el caso de la elección de consejeros ciudadanos del Distrito Federal de 1995*. México. Instituto Tecnológico Autónomo de México. Tesis de licenciatura en Derecho. 1996.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México. Edit. FCE. 1996.

Sartori, Giovanni. "¿Hay una crisis de representación?", en *Revista ESTE PAIS*. México. Núm. 65. agosto de 1996.

Sartori, Giovanni. *La política: lógica y métodos en las ciencias sociales*. México. Edit. FCE. 1995.

Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. México. Tribunal Federal Electoral. 1993.

Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*. México. Alianza Editorial. 1997.

Segovia, Rafael. "¿Cuáles elecciones en el D.F.?" en *Revista Razones*, abril de 1980.

Sierra Rojas, Andrés. *Ciencia Política*. México. Edit. Porrúa. 1988.

Sigales Chicas, Alma A; y Cárdenas Montoya, Javier. *Estatuto de Gobierno del D.F: bases para un gobierno propio y participación ciudadana en la gestión gubernamental delegacional, 1994-1995*. México. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. 1996.

Sobrino, Jaime. *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*. México. INAP, 1993.

Taagepera, Rein y Mathews S. Shugart. Seats and votes. "The effects and determinants of Electoral Systems". New Haven, Yale University Press. 1989.

Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México. Edit. FCE. 1996.

Tomassini, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington. BID. I serie Monografía, núm 9. 1993.

Trejo, Raciél. *et al. Perfil y semblanza política de los miembros de la I Asamblea de Representantes del D.F.* I Asamblea de Representantes del D.F., Centro Histórico de la ciudad de México, 1992.

*Unidad de la Crónica Presidencial. Las razones y las obras*. Crónica del sexenio 1982-1988. Las elecciones de 1988. México, FCE. 1988.

Vázquez Nava, María Elena. *et al. Participación ciudadana y control social*. México. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1994.

Valadés, Diego. "La incorporación del referéndum al sistema constitucional mexicano", en *Anuario Jurídico*. México, VI. 1979.

Woldenberg, José. *La transición a la democracia*. en *Revista Nexos*, septiembre de 1999. págs. 65-66.

Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*. México. Edit. Talleres de la Ciencia Jurídica. 1898-1900.

Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. 1998.

Ziccardi, A. "Governance and governability ¿one or two concepts?", en *R. Wilson, R. Cramer, International workshop on good local government*. The University of Texas at Austin. EUA. 1995.

Ziccardi, A. "1928: un año difícil para el país y para su capital" en *Perfil de La Jornada*, 18/07/1993.

Ziccardi, A. y Saltalamacchia, Homero R. *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. México. IISUNAM. 1997.

- *Legislación.*

ARDF. Acta del período extraordinario, 9 de junio de 1995.

Código Electoral del Distrito Federal. México. Instituto Electoral del D.F. 1999.

Código Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (COFIPE) y otros ordenamientos electorales. México. Edit. Instituto Federal Electoral. Primera Edición 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Primera edición. Edit. Instituto Federal Electoral. 1997.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México. Edit. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1995.

Constitución de la Nación Argentina.

Bolivia. Constitución Política del Estado.

Constitución de la República Federativa de Brasil.

Constitución Política de la República de Chile.

Constitución Política de Colombia.

Constitución Política de la República de Costa Rica.

Constitución Política de la República del Ecuador.

Constitución Política de la República de El Salvador.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Constitución Política de la República de Honduras.

Constitución Nacional del Paraguay.

Constitución Política del Perú.

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Constitución de la República de Venezuela.

Diario de los Debates. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Julio-agosto de 1928.

Diario de los Debates de la Cámara de senadores del congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año II, período ordinario, I Legislatura. México. 3 de noviembre de 1977.

Diario de los Debates de la ALDF. I Legislatura. Primer período de sesiones del segundo año de ejercicio. México, D.F. 26 de mayo de 1998. Año 2. No. 28.

Estatuto de Gobierno del D.F. México. Edit. Porrúa. 1997.

Estatuto de Gobierno del D.F. Comentado. México. Edit. DDF/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 1996.

Gaceta Oficial del Departamento del D.F.. México. 1973.

Ley Orgánica del D.F y de los Territorios Federales de 1928.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 1978.

Ley de Desarrollo Urbano del D.F.

Ley de Participación Ciudadana del D.F. México. Edit. Porrúa. 1997.

Ley de Participación Ciudadana del D.F. México. ALDF, I Legislatura. 1998.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). México. Edit. Comisión Federal Electoral. 4a edición. 1982.

Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. México. Edit. Porrúa. 1997.

Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes. México. Edit. Porrúa. 1997.

Ley Orgánica del Departamento del D.F. México. Edit. Porrúa. 1977.

Ley Orgánica del Departamento del D.F. México. Edit. Porrúa. 1987.

Leyes y Códigos de México. Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. México. Edit. Porrúa. 1997.

Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988). México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995.

## 7. Abreviaturas.

ACOMAC= Acción Comunitaria. Asociación Civil.  
ALDF= Asamblea Legislativa del Distrito Federal.  
ARDF= Asamblea de Representantes del Distrito Federal.  
CAPEL= Centro de Asesoría y Promoción Electoral.  
C.C.C.M.= Consejo Consultivo de la Ciudad de México o del Distrito Federal o Consejo Consultivo del Departamento Central.  
C.C.D.= Consejos Consultivos Delegacionales.  
CEIICH= Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM.  
CEPCOM. A.C.= Centro de Estudios de Política Comparada. Asociación Civil.  
CIDE= Centro de Investigación y Docencia Económicas. Asociación Civil.  
CLAD= Centro Latinoamericano para el Desarrollo.  
COFIPE= Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.  
COLMEX= Colegio de México.  
CONACYT= Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.  
COPLADE-DF= Comité de Planificación para el Desarrollo del Distrito Federal.  
D.D.F.= Departamento del Distrito Federal.  
D.F.= Distrito Federal.  
DOF.= Diario Oficial de la Federación.  
EGDF= Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.  
FCE= Fondo de Cultura Económica.  
IEDF= Instituto Electoral del Distrito Federal.  
IFE= Instituto Federal Electoral.  
IEUNAM= Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.  
IJUNAM= Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.  
IISUNAM= Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.  
INAP= Instituto Nacional de Administración Pública.  
ITAM= Instituto Tecnológico Autónomo de México.  
LFOPPE= Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.  
LODDF.= Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.  
LPCDF= Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.  
OSC= Organismos de la Sociedad Civil.  
PAN= Partido Acción Nacional.  
PARM= Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.  
PFCRN= Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.  
PP= Partido Popular.  
PPS= Partido Popular Socialista.  
PRD= Partido de la Revolución Democrática.  
PRI= Partido Revolucionario Institucional.  
PST= Partido Socialista de los Trabajadores.  
PT= Partido del Trabajo.  
PVEM= Partido Verde Ecologista de México.  
SAHOP= Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.  
SPP= Secretaría de Programación y Presupuesto.  
UNAM= Universidad Nacional Autónoma de México.