

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PLEBISCITO CIUDADANO DE 1993 Y LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL (1985 - 1998)

T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA Y ADMINISTRACION PUBLICA (CIENCIA POLITICA)
PRESENTADA POR:
ANGEL TREJO BARRIENTOS

ASESORA: MTRA LUCIA ALVAREZ ENRIQUEZ





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a mis padres el apoyo y la paciencia que siempre han sabido darme, pero sobre todo su amor. A mi hermanísimo Leopoldo agradezco también su paciencia y el haber sabido convertirse en un ejemplo. Norma Olivos: tu ayuda, tu amor y tus encantos, gracias.

A Lucía Álvarez, Angélica Morales, Leonardo Olivos e Irlanda Mejía por todo el apoyo y orientación en todos los aspectos; pero sobre todo, por la amistad y el cariño.

A mis amigos Alberto Domínguez, Arturo Tapia, Elsa Pérez, Humberto Pineda, Indira González, Iván Martínez y Omar Flores, gracias por las vivencias, los recuerdos y el cariño.

A Ángel, Angelina y Polo, mi querida familia.

A Norma con Amor.

INDICE

<u>Introducción.</u>	1
<u>I El plebiscito como forma de participación ciudadana.</u>	13
1.1 Definiciones de plebiscito.	
1.1.1 Plebiscito y referéndum.	
1.1.2 Experiencias en otros países.	
1.2 Plebiscito, participación ciudadana y democracia directa.	
1.2.1 Democracia directa y participación ciudadana.	
1.2.2 Democracia Integral y esfera pública.	
1.3 Participación ciudadana en el DF.	
1.3.1 Participación ciudadana institucional.	
1.3.2 Participación ciudadana independiente y sociedad civil.	
<u>II Participación ciudadana y Reforma Política del Distrito Federal (RPDF).</u>	65
2.1 La Reforma Política del Distrito Federal.	
2.1.1 Antecedentes.	
2.1.2 Primera etapa de la RPDF. (1985-1992)	
2.1.3. La Reforma Política en 1992- 1994.	
2.1.4 La Propuesta de Camacho Solís.	
2.1.5 La Reforma Política y El Plebiscito Ciudadano.	
2.2 La Reforma Política del Distrito Federal de 1995 a 1998.	
2.2.1 Las Reformas de 1996.	
2.2.2 Reformas en 1997-1998.	
<u>III El Plebiscito Ciudadano de 1993.</u>	108
3.1 La organización.	
3.1.1 Asambleístas como ciudadanos.	
3.1.2 El Comité Ciudadano de Observación del Plebiscito.	
3.2 La jornada del 21 de Marzo de 1993.	

3.2.1 Impacto en los partidos políticos y en la reforma.

IV Conclusiones.

141

Anexo.

154

Bibliografía.

175

INTRODUCCIÓN

La Reforma Política del Distrito Federal (RPDF) es un proceso que tiene sus antecedentes más significativos a partir de la década de los ochenta, en que los partidos políticos y organizaciones sociales señalaron el rezago político institucional de la estructura de gobierno del Distrito Federal (DF). Debido a la crisis de 1982 estos señalamientos se hicieron más intensos y hacían hincapié principalmente en la necesidad de volver al régimen municipal en el territorio del DF. Por otra parte las críticas al Consejo Consultivo de la Ciudad de México, en el primer lustro de esta década, ya lo calificaban como un organismo poco efectivo y corporatizado, lo que hizo pensar en la necesidad de construir canales para la participación de la ciudadanía. Sin embargo la exigencia de los partidos políticos era dispersa y permanecía inconexa con la de las organizaciones sociales, aunque sus planteamientos básicos fueran coincidentes. En septiembre de 1985 tras el terremoto, la necesidad de hacer cambios de fondo en la estructura política de la entidad se hace evidente por la poca capacidad de respuesta del Departamento del Distrito Federal (DDF) para organizar los trabajos de rescate, limpieza y reconstrucción, en contraste con la capacidad de autoorganización que mostraron los ciudadanos capitalinos.

Las críticas al esquema político-institucional se intensificaron y el gobierno de Miguel de la Madrid invitó a un proceso de reforma política para la ciudad, que inició formalmente en 1986 y que tendría como principal avance la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), que tuvo su

primer periodo de sesiones a partir de 1988. La creación de este órgano de representación fue importante, ya que a pesar de sus limitaciones formales, la ARDF se convirtió en un espacio para la discusión y reflexión de los asuntos de la ciudad, en la que participaron representantes de los partidos políticos elegidos por la ciudadanía.

A finales de 1992, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y a invitación del Jefe del DDF Manuel Camacho Solís, se inicia una nueva etapa del proceso de la RPDF. No obstante los avances señalados, el problema de la conversión del DF en un estado más y el de la construcción de canales más eficientes para la participación ciudadana, quedaron sin resolver. La discusión de estos asuntos se intentó abordar de manera formal en las llamada Mesa de Concertación Política, sin embargo el debate se encontraba prácticamente paralizado debido a la falta de acuerdos entre partidos políticos, autoridades del DDF y autoridades federales; así como por la renuencia del Partido Revolucionario Institucional(PRI) a fijar una postura clara respecto al tema.

Ante esto un grupo de nueve asambleístas pertenecientes al segundo periodo de sesiones de la ARDF (1991-1994) invitaron a participar en una consulta para incorporar la opinión ciudadana en la discusión sobre el futuro político del DF. El 11 de diciembre de 1992, en el Salón Verde de la ARDF, los representantes: Alejandro Rojas y Demetrio Sodi del PRI; Patricia Garduño y Pablo Jiménez del Partido Acción Nacional(PAN); Amalia García y Pablo Gómez del Partido de la Revolución Democrática(PRD); Juana García y Domingo Suárez del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción

Nacional(PFCRN) y Oscar Mauro Ramirez del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana(PARM); lanzaron la convocatoria para participar en un **Plebiscito Ciudadano** a realizarse el 21 de Marzo de 1993.

En esta consulta se preguntaría a los habitantes de la ciudad su opinión sobre la estructura político institucional de la entidad, mediante tres preguntas: 1.- ¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un estado de la Federación?; 2.-¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos por voto universal y secreto?; y 3.-¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con un poder legislativo propio?

La primera pregunta se refería al carácter de excepcionalidad del territorio del DF como depositario de los poderes federales. La interpretación que el régimen posrevolucionario dio a dicho *status* desde 1928, implicó que la soberanía de la entidad residiera en el Presidente de la República, quien designaba las autoridades que gobernaban el DF. La pregunta señalaba la necesidad de ampliar la representatividad, ya que la propuesta de convertir esta entidad en un estado más, suponía que sus autoridades y legisladores locales fueran electos, como en los demás estados de la república.

La pregunta dos señalaba el hecho de que los gobernantes del DF no eran elegidos por voto universal y secreto, sino designados, por lo que no existía un pacto de compromiso entre gobernados y gobernantes. En la cima de la estructura piramidal estaba el Presidente de la República que designaba al *regente* o Jefe del Departamento del Distrito Federal, que a su vez designaba

a los delegados, escalonándose de esta manera el poder de designación. Además la permanencia o retiro de estas autoridades dependía del Jefe del Ejecutivo.

La pregunta tres señalaba la falta de un poder legislativo local, la representación de los ciudadanos del DF se limitaba a la elección de diputados federales y senadores. En el plano local tenían derecho a elegir representantes para la ARDF, órgano de representación cuya actividad estaba limitada a emitir bandos y ordenanzas, no tenía facultades legislativas.

Esta consulta denominada "**Plebiscito Ciudadano**" puso en relieve además otra carencia en la vida política del Distrito Federal: la falta de vías para la participación ciudadana, la cual no sólo estaba limitada por la imposibilidad de elegir a sus gobernantes, sino que además carecía de instancias eficaces y mecanismos formales para opinar, sugerir, o recomendar sobre la forma en que se gobernaba y se aplicaban las políticas públicas en la entidad. Tampoco tenían forma de externar sus quejas o exigir medidas urgentes.

Esta tesis pretende precisar el papel que esta consulta jugó en la RPDF, que se considera fue limitado en cuanto a su impacto institucional en el contexto de la RPDF, pero cumplió un cometido importante como movilización ya que pretendió incluir a grupos organizados y a los habitantes de la entidad en general. La trascendencia de esta movilización no repercutió de manera inmediata en los cambios constitucionales dados posteriormente, sino en la consolidación de las demandas mínimas por parte de los partidos políticos

para la democratización del DF, demandas que se discutieron a partir de esta experiencia en otros ámbitos como el espacio público. Además en el interior del PRI se dio una discusión respecto a estos temas que coadyuvaron a vislumbrar signos de apertura respecto al cambio político de la entidad. Esta consulta ciudadana, denominada erróneamente "plebiscito", provocó un debate entre los partidos políticos, las autoridades locales y federales, y la propia ciudadanía, no sólo sobre la estructura política del DF; sino también en torno a la utilización de los mecanismos de la democracia directa, como el plebiscito y el referéndum. Para comprobar lo anterior los pasos serán los siguientes:

- 1) Precisar el mecanismo del plebiscito y/o referéndum como forma de participación ciudadana. Con esto se precisará qué fue la consulta de 1993 denominada Plebiscito Ciudadano. Además se revisarán los alcances de la RPDF, expresados en la Ley de Participación Ciudadana, en cuanto a participación por medio de mecanismos de la democracia directa.
- 2) Establecer si esta herramienta de la democracia directa, en regímenes representativos, en realidad funciona como mecanismo que establece una opción política para la ciudadanía y una forma de ampliar el debate político en la esfera pública.
- 3) Ponderar la trayectoria histórica de la participación ciudadana en el Distrito Federal y observar la trascendencia del Plebiscito Ciudadano dentro de ésta y en la RPDF. Para lo cual será también necesario ahondar en las siguientes temáticas:
 - a) Señalar los puntos centrales de la Reforma Política del Distrito Federal a lo largo de su desarrollo(1985-1998); además de los enfoques y exigencias de los partidos y la sociedad civil respecto a ésta.
 - b) Puntualizar las posiciones del PRI y del Departamento del Distrito Federal en contraste con los partidos de oposición.
 - c) Establecer los vínculos entre los resultados del Plebiscito Ciudadano y la discusión de la reforma posterior a su realización.

- d) Analizar el impacto en la ciudadanía, las autoridades y los partidos políticos en relación con la RPDF.
- e) Describir el proceso de organización y puesta en marcha del Plebiscito Ciudadano de 1993.
- f) Comparar los resultados finales de la reforma política de la entidad con las propuestas del plebiscito.

Los tres primeros puntos serán abordados en el primer capítulo. En éste se definirá lo que es un plebiscito atendiendo a:

- a) Su carácter de método de decisión popular en asuntos de excepción.
- b) Sus diferencias con **referéndum**.
- c) La experiencia de su aplicación en otros países.

para esto se atenderá preferentemente a los modelos institucionales democráticos de Francia y Estados Unidos. El primero porque es en la tradición francesa donde se recuperó la utilización moderna de las herramientas de la democracia directa; y el segundo por ser la tradición estadounidense especialmente renuente a incorporar este tipo de consultas en el ámbito nacional.

El primer capítulo tiene como objetivo, además de precisar lo que es un plebiscito, ahondar en las posibilidades que tiene este mecanismo para la participación ciudadana en el marco de los esquemas democráticos liberales de **democracia representativa** y **democracia directa**. Además se definirá la noción de **democracia integral** como la síntesis de ambos esquemas, en el

que los mecanismos de la democracia directa complementan el sistema de elección de gobernantes, haciendo de esta manera que las deficiencias de un sistema preferentemente **electoral** tenga posibilidades de ser más **participativo**.

En este mismo capítulo se hará un recuento histórico de la utilización en México de esta herramienta. El Plebiscito Ciudadano fue un fenómeno de participación que adoptó el nombre de un recurso del cual los habitantes del DF sólo podían tener una referencia vaga, debido a que la historia de México registra pocas y pobres experiencias en este sentido. Además se hará una revisión de la participación ciudadana en el DF, señalando su relación con sociedad civil.

El paso 3 y sus correspondientes incisos serán tratados en el segundo capítulo. Para esto dividiremos temporalmente el proceso de RPDF en etapas, para señalar cuál fue el papel que jugaron los partidos políticos de oposición y la sociedad civil en cada una de ellas. Tomaremos en cuenta el periodo de la RPDF que comienza en los primeros años de la década de los ochenta como antecedentes de la reforma, que aunque no son los primeros, es en este periodo en el que el reclamo de falta de democracia y de opciones para la participación ciudadana en el DF ya era una exigencia tanto de los partidos políticos como de la sociedad civil. La etapa 1 (1985-1987) es la que culmina con el nacimiento de la ARDF. La segunda etapa (1992-1994) es el contexto en el que se realizó el Plebiscito Ciudadano, y se dividirá en dos fases. La primera fase comienza con la instalación de las Mesas de Concertación

Política y termina con la propuesta de los assembleístas; la segunda fase con el lanzamiento de la propuesta de reforma de Camacho Solís en octubre de 1993, concluyendo con la elaboración de un nuevo Estatuto de Gobierno y la organización de las elecciones de los Consejeros Ciudadanos en 1994. Sus logros fueron la elección indirecta de la nueva figura del Jefe de Gobierno y la ampliación de las facultades de la Asamblea.

La etapa (3) 1995-1996 se dividirá en dos fases para facilitar el entendimiento de las propuestas de los partidos respecto a la reforma de la ciudad, ya que los partidos políticos PAN, PARM y PFCRN cambiaron sus posiciones iniciales dentro de las diferentes fases de dicha etapa. Dichas perspectivas se vieron condicionadas por eventos coyunturales de la Reforma del Estado, proceso que influyó en la RPDF. Sin considerar que la RPDF sea un proceso cancelado, los resultados finales de ésta, para la tesis, serán los de la etapa (4) en 1998.

En el tercer capítulo se describirá el proceso de organización, promoción y realización del plebiscito, además se resaltarán que este proceso trajo a la discusión de la reforma temáticas novedosas en un incipiente espacio público en el DF: el debate sobre la inclusión de los mecanismos de la democracia directa, del papel de la sociedad civil y la necesidad de la participación ciudadana en la vida política de la ciudad. En este apartado también se precisará la influencia que tuvo el Plebiscito Ciudadano en la reforma y en los partidos políticos.

En el Anexo se incorporan a esta tesis dos entrevistas. La primera de ellas a Daniel Cazés que como miembro del CCOP y de la Fundación Roseblueth nos ofrece datos sobre las dificultades que tuvo dicho organismo para la realización del Plebiscito Ciudadano, además de dar su opinión sobre las limitaciones que tiene la estructura política y la participación ciudadana actualmente. La otra entrevista incluida es a Demetrio Sodi de la Tijera, quién nos ofrece la perspectiva de uno de los convocantes y organizadores de la consulta, así como su opinión sobre los temas pendientes de la reforma política de la ciudad.

Esta tesis pretende contribuir a la reflexión sobre los alcances y límites de la utilización de los mecanismos de la democracia directa en el Distrito Federal, en especial el plebiscito, así como su incorporación en la Ley de Participación Ciudadana de 1998. Las temáticas sobre la democracia en el DF que puso en relieve el Plebiscito Ciudadano, serán contrastadas con los alcances de la reforma hasta 1998. Para este año los órganos de gobierno autónomos de la ciudad ya estaban instalados, en 1996 se creó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con facultades legislativas y se determinó que para 1997 se elegiría por medio de voto universal y secreto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. En 1998 se decidió que para el año dos mil se eligieran por vez primera a los titulares de las delegaciones políticas.

La Ciudad de México goza ahora de instituciones que están sustentadas en la elección de candidatos para los órganos de gobierno ejecutivo y legislativo de la ciudad, se han instalado instituciones políticas locales correspondientes a la

democracia representativa (salvo el Cabildo) El Distrito Federal sigue siendo el depositario de los Poderes Federales y aún es territorio de excepción; es decir, el Distrito Federal no se convirtió en un estado más, la pregunta 1 de la papeleta del Plebiscito Ciudadano de 1993 se podría seguir haciendo, pero la pregunta dos y tres ya no. Los resultados de la Reforma Política del Distrito Federal en cuanto a forma de gobierno han satisfecho esos dos aspectos, con esto se anota la importancia de recuperar la experiencia del Plebiscito Ciudadano para la reflexión de la RPDF y el futuro político de la entidad en cuanto a participación ciudadana.

Si en algún momento este evento delineó y puntualizó las fallas y las alternativas en el ordenamiento político de la entidad, al no estar considerado cancelado el proceso de reforma, la reflexión sobre las implicaciones del Plebiscito Ciudadano puede seguir contribuyendo a señalar opciones y rezagos, sobre todo en lo que se refiera a la participación ciudadana vía mecanismos de la democracia directa. Por otra parte, la experiencia del Plebiscito Ciudadano fue el inicio de la incorporación del uso de consultas en diferentes ámbitos de la vida política del país. La reflexión sobre los mecanismos de la democracia directa, en especial el plebiscito y el referéndum, nos da la oportunidad de señalar los beneficios y desventajas de su utilización, además señala las características formales que nos permitan evaluar en qué medida y bajo qué condiciones se puede alcanzar una participación de la ciudadanía por medio de estos mecanismos que beneficie, apoye o critique el desempeño de los gobernantes; así como su pertinencia en discusiones políticas en la sociedad.

Como formas institucionalizadas de participación ciudadana, la práctica del plebiscito y el referéndum ha sido muy limitada. En la década de los noventa el plebiscito ha empezado a ocupar un lugar en la conciencia ciudadana como una forma de consulta y participación. En 1993 el tema de la reforma política en la Ciudad de México tomó centralidad y los partidos políticos de oposición participaron e hicieron voz común mediante su apoyo al Plebiscito Ciudadano.

Pero sólo fue el arranque de un fenómeno que se ha ampliado, por ejemplo en el conflicto de la UNAM, tanto el Consejo General de Huelga como las autoridades universitarias, utilizaron la consulta para argumentar sus acciones. Los resultados fueron cuestionados por ambas partes, debido a los procedimientos con que se llevaron a cabo, lo que evidencia la necesidad de definir esta forma específica de consulta y participación ciudadana. Por otra parte el gobierno actual de la ciudad ha realizado diversas encuestas. El 28 de enero del 2001 tres empresas realizaron una encuesta sobre si debían o no regular las marchas en el DF; el 24 y 25 de febrero del 2001 se preguntó si se debía aplicar o no el horario de verano en la entidad, consulta que tuvo una participación de apenas 318 mil votantes, la mayoría opinó que no se aplicara el horario de verano en la ciudad; posteriormente el 24 y 25 de noviembre del mismo año se llevó a cabo otra encuesta telefónica en la que participó menos del uno por ciento del padrón del DF, en esta se preguntó a la ciudadanía si se debía elevar el costo del metro. Estas consultas se hicieron al margen de la Ley de Participación Ciudadana y queda abierta la pregunta de por qué no se recurre a ésta en tales casos.

La diferenciación del plebiscito, en *versiones* institucionales o ciudadanas, y su confusión con referéndum, no están resueltas, y aunque no será el objetivo principal de la tesis dilucidarlas, sí contribuye a la discusión en torno a su posible uso en el DF.

CAPÍTULO I

EL PLEBISCITO COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1 DEFINICIONES DE PLEBISCITO

El origen del mecanismo de consulta plebiscito y/o referéndum se remonta a Grecia y Roma. Se utilizaron en el *ágora* y el *forum*, donde se discutían y decidían asuntos importantes. Este uso era posible porque los ciudadanos que decidían podían ser reunidos en estas plazas públicas de los antiguos europeos. En la actualidad existe una gran confusión respecto a las diferencias entre estas dos formas de consulta, a lo largo de la historia existen ejemplos que nos pueden ayudar a despejar tal confusión, que sin embargo prevalece pues el uso de éstas no está vinculado a una constante que nos permita precisar cuáles son sus diferencias esenciales.

Aunque en casi toda la Edad Media se dejó de usar, existe la referencia de la tradición suiza del referéndum, conocido como *Landsgemeindre* o asamblea popular, que es considerado uno de los antecedentes primeros de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.¹ La *Landsgemeindre* ha existido en Suiza desde 1291 (alta Edad Media), este mecanismo de consulta se sigue utilizando en contextos locales, concretamente en los llamados cantones de la región helvética de Suiza.

¹ García Ruiz, María de Lourdes. *La participación ciudadana en las decisiones político-administrativas del Estado mexicano*. M.G. Castañón Ediciones e Impresiones, México, 1985. p. 123.

Por tanto el término referéndum tiene su origen en el siglo XVI, mientras que el de plebiscito lo tiene en la antigua Roma. El referéndum suizo medieval evolucionó hacia este siglo como una institución usada en los gobiernos de los cantones de Graubünden y Valais, que en ese entonces eran sólo distritos aliados y mantenían una autonomía relativa respecto al gobierno central suizo:

Internamente formaban federaciones de municipios, bastante desunidas. Los delegados que los municipios mandaban a la Asamblea Federal del Distrito, debían informar de todo asunto trascendente a sus electores, y pedir instrucciones sobre el sentido en que debía votar. A lo anterior se le llamaba estar comisionado *ad audiendum et referendum*. Así fue como se originó el nombre, aunque en nuestros días el término *referéndum* corresponda a la legislación hecha por el pueblo y no a lo que en un principio significó.²

De manera preliminar podemos afirmar que el plebiscito o referéndum es un procedimiento de votación que no supone la elección de gobernantes ni representantes, sino acciones específicas de gobierno, por ejemplo, la política a seguir por parte de un Estado respecto a un asunto de importancia excepcional. El plebiscito se ha utilizado para decidir la permanencia o retiro de un gobernante o la soberanía de un territorio. Otra característica propia del plebiscito o referéndum es que presenta al sufragante al menos dos alternativas: pertenecer o no a tal o cual Estado Nacional; apoyar o desechar una propuesta de política a seguir; llevar a cabo o no un cambio en una constitución de Estado.

En la mayoría de los ejemplos que se dan en la historia moderna el uso del plebiscito o referéndum, ha sido casi siempre un recurso que está sustentado en un ordenamiento legal, como una ley específica sobre la aplicación de un plebiscito o referéndum, es decir, son planteados o convocados por algún órgano de gobierno o aparato legislativo. Sin embargo, como veremos más adelante, el uso de ambos mecanismos se vincula también con la participación ciudadana y la democracia directa; a una mayor injerencia de los ciudadanos en los asuntos del Estado.

La característica de sólo ser utilizado en situaciones extraordinarias lo ubica como un *mecanismo o herramienta de la democracia directa*, condicionado a casos excepcionales y no a la toma de decisiones *regular* por parte de un gobierno en un Estado Moderno:

El referéndum está basado en la idea de que la capacidad de juicio de los votantes es mayor que la de sus representantes electos en los mayores puntos de controversia y de que hay asuntos fundamentales que solamente deben ser decididos por el electorado...³

Así pues tanto el plebiscito como el referéndum son recursos por los cuáles se consulta a la ciudadanía su opinión respecto a un tema controversial o extraordinario.

³ Idem, p. 128.

1.1.1 PLEBISCITO Y REFERÉNDUM.

Como se comentó se habla en ocasiones indistintamente de plebiscito y referéndum porque hay confusión entre éstos, las fronteras de los términos en algunas ocasiones parecen no estar claras. Lo que los distingue de forma teórica, y en la práctica de manera no generalizada, es que el referéndum implica *legalidad*, ya sea por la inclusión de estos mecanismos en una legislación sobre participación de la ciudadanía, o la propia constitución de Estado:

Los estudiosos en general sostienen que existe una diferencia, pero las definiciones que dan de plebiscito y que deberían distinguirlo de referéndum no se armonizan con el uso del lenguaje que ofrece la praxis histórica.⁴

El plebiscito fue un recurso utilizado en el Imperio Romano, por el cuál el pueblo establecía sus propias leyes, que sólo eran obligación para los plebeyos —*plebiscito* se forma del latín *plebes*, que significa "pueblo" o "populacho" y *scire*, que significa "saber" —, después estas resoluciones fueron extendidas a todo el pueblo, o mejor dicho, a la *ciudadanía*. Esta característica del plebiscito romano alude a un uso popular, por ser impulsado por la población; y no promovido por alguna autoridad; ni preconcebido por medio de una legislación o procedimiento legal.

³ Joseph Zimmerman, *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*. Limusa, México, 1992. p. 172.

⁴ Gladio Gemma, "Plebiscito" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*. Siglo XXI, México, 1996. p. 1208.

Esto le daría un aspecto *ciudadano y autónomo* al plebiscito, en contra parte del carácter *legislativo* del referéndum. Sin embargo este matiz respecto a su origen etimológico, y en cuanto al uso romano de consulta, no termina por esclarecer la diferencia respecto a su uso moderno, y las diferencias entre ambos se confunden por ser muchas las características compartidas entre plebiscito y referéndum en cuanto que los dos son considerados recursos excepcionales.

La distinción principal sería, entonces, que se considera al referéndum un procedimiento previsto en algún documento legal, y en el que el universo de votantes que participan está basado en un padrón determinado, como puede ser el de los habitantes de una localidad en específico: "El referéndum puede ser considerado, normalmente, como una votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad, y por tanto por ser objeto de disciplina constitucional."⁵

Tal distinción arroja, de acuerdo con Gladio Gemma, una tipología del referéndum en la que podemos distinguir diversos usos, todos estos formales:

- a) *Referéndum constituyente*, para la aprobación de una constitución;
- b) *Referéndum constitucional*, atendiendo a una revisión de la constitución;
- c) *Referéndum legislativo o administrativo*, si se refiere a leyes o actos administrativos; o referéndum relativo a *eficacia territorial*, los que se dividen a su vez en locales y nacionales.

Otra tipología es la que hace Zimmerman, esta hace referencia específicamente al caso de Estados Unidos, donde su uso ha sido principalmente de consulta para legislar sobre asuntos previstos en las constituciones locales de los estados de ese país y como instrumento de consulta ciudadana para la ratificación de las propias constituciones locales. En esta tipología Zimmerman hace la distinción entre dos mecanismos el *referéndum de recomendación o facultativo* y el *referéndum voluntario o indirecto*. Al proporcionar su definición del primero de éstos podemos ver claramente el uso indistinto que se hace de los términos:

Hay dos variedades de **referéndum** de recomendación o facultativo, el cual expresa la opinión de los votantes sobre un determinado asunto. La primera de ellas sucede cuando el órgano legislativo busca el consejo del electorado para colocar una determinada cuestión en la boleta. El órgano legislativo solamente se orientará por el resultado del **plebiscito**, pero no estará obligado a adoptarlo [...] La segunda variedad requiere la circulación de peticiones por parte de los ciudadanos, para colocar un asunto en la boleta del **referéndum** no obligatorio. Esta variedad se ha hecho bastante común desde que los grupos de interés, tanto regionales como nacionales, descubrieron que el **referéndum** de recomendación es un medio eficaz para dar publicidad a sus puntos de vista⁶

El referéndum voluntario o indirecto es convocado también por un órgano legislativo que llega a la conclusión de que los indicados para tomar decisiones sobre un aspecto controvertido o especial (fluoración del agua

⁶ Gladío Gemma, "Referéndum" en Op. cit. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, p.1395.

corriente, prohibición de la venta y consumo de bebidas alcohólicas) son los votantes. Además está el referéndum de petición o de protesta, que se ha utilizado, de acuerdo con el propio Zimmerman, como un recurso de la ciudadanía para rechazar la implementación de una política pública o la ejecución de una ley, hasta que se determine por medio del referéndum de petición o protesta la pertinencia de tales aplicaciones.

De tal manera que, de acuerdo con estas tipologías, el referéndum es un mecanismo sustentado por una ley que establezca las reglas en que se habrá de organizar y efectuar. La participación de la ciudadanía se da en la elaboración de leyes, en la incorporación de su opinión para proporcionar legitimidad a las decisiones de un órgano legislativo; o porque tal consulta está determinada dentro de los derechos y obligaciones ciudadanos constitucionales; es decir que su participación se puede dar en casos excepcionales o en una consulta periódica, pero en asuntos de carácter legislativo. Esta última característica es a lo que comúnmente se le llama referéndum, es el caso de consulta local utilizada en los Estados Unidos y Suiza.

El plebiscito ha sido usado en casos de mayor excepcionalidad, sin embargo en ambos hay una participación ciudadana que no implica la elección de representantes. En ese mismo sentido parece ir la precisión que hace Carl Schmitt, que ubica al plebiscito como un tipo de referéndum: "...no es recomendable designar como referéndum indistintamente todos los casos de

⁹ Op. cit. Joseph Zimmerman, p. 52. Las negritas son mías.

votación popular (iniciativa popular, plebiscito, etc.) Pertenece al concepto de referéndum el que se encuentre contenida en él la decisión sobre una confirmación.”⁷

Otros autores también conciben el plebiscito como un tipo de referéndum, lo consideran una degeneración de éste último. Según Hariou, Duverger y Burdeau, el plebiscito es un tipo de referéndum imperfecto, tal distinción es la que acerca al término a su uso legitimizador de regímenes totalitarios: “el plebiscito es la desviación del referéndum que se produce en las dictaduras de hecho o cesarismos empíricos”⁸, y en la que destaca más un uso antidemocrático en el sentido de que plebiscito implica para estos autores la imposibilidad de que haya una participación real en la definición de las alternativas que la consulta implica:

El plebiscito es una especie de referéndum imperfecto o deficiente desde el momento en que no ofrece ninguna alternativa al cuerpo electoral, cuya decisión se limita a suscribir o rechazar un acto elaborado previamente sin intervención alguna (ni siquiera indirecta o representativa) de los ciudadanos.⁹

De tal manera que de acuerdo a estas tipologías el referéndum se distingue del plebiscito en que el primero de estos es un mecanismo preferentemente utilizado por un órgano legislativo para:

⁷ Schimitt, Carl, *Teoría de la Constitución*. Madrid, Alianza Editorial, 1982. Citada en Op. cit. García Ruiz, p. 131.

⁸ Bordeau, Georges. Citado por Op. Cit. García Ruiz, p. 130.

⁹ Hariou y Duverger. Citados por Op Cit. García Ruiz, p 130.

- a) en el nivel nacional, incorporar la participación de los ciudadanos en la confirmación o reforma de una constitución; avalar la elaboración o puesta en marcha de leyes o políticas públicas; y en la determinación de la soberanía de un territorio; y,
- b) en el nivel local, consultar a la ciudadanía sobre una iniciativa del órgano legislativo; poner a su arbitrio una decisión; o rechazar una ley o política pública.

Sin embargo, como veremos, la confusión entre estos mecanismos no se aclara del todo a través de la experiencia de su uso en Europa y Estados Unidos donde encontramos más casos de plebiscitos en el plano nacional, sin embargo arroja otro tipo de características para distinguirlos.

1.1.2 EXPERIENCIA EN OTROS PAÍSES.

El uso moderno de plebiscito se remonta a la Revolución Francesa, periodo del que se desprenden dos modalidades de este procedimiento, ligadas ambas a las nociones de autodeterminación nacional y soberanía popular y, con algunos matices, a voluntad general y sufragio universal.

Ya se había hecho referencia a que la herramienta *plebiscito* ha sido utilizada como forma de consulta, mediante la cual se da a los pobladores de un territorio específico la opción de integrarse a un Estado o permanecer autónomo. Esta forma de anexión fue utilizada por los gobiernos posrevolucionarios franceses desde los primeros años del siglo XIX, método

que se extendió en Europa con altibajos: tuvo un uso positivo en el caso de la conformación territorial de Italia, y un uso legitimador, "negativo", en la anexión de regiones conquistadas por parte de Francia.

Aquellos países que deseaban conservar un Estado basado, no en la autodeterminación nacional, sino en el territorio, reminiscencia del mundo feudal, se oponían a esta forma de resolver controversias ya que los procesos de conformación de Estados-Nación en Europa implicaban para algunos países la disyuntiva de que la soberanía residiera en el pueblo, y no en el territorio o la figura del príncipe.

Anteriormente, al interior de Francia, la figura del plebiscito se comenzó a utilizar dando cabida a una forma de legitimación de los gobernantes, tal es el caso de la coronación como emperador de Napoleón. El uso que se le dio en el siglo XIX como forma de anexión inicia una tradición ligada al uso que inicialmente diera Napoleón de los ideales de la Revolución Francesa y es resultado de las propias condiciones en que el mapa político de Europa se fue conformando desde la llegada al poder de Napoleón:

Para los filósofos de la Revolución Francesa el derecho a la conquista, razonablemente relacionado como lo estaba con el derecho divino de los reyes, era incompatible con el derecho del pueblo a elegir a sus gobernantes. Asegurar que un conquistador pueda mantener su dominio sobre los habitantes de un territorio conquistado en contra de su voluntad era negar la doctrina de soberanía popular y convertir los hombres libres en esclavos. Para armonizar las relaciones exteriores con los principios básicos del

Nuevo Orden la doctrina de no-anexión sin consulta de los habitantes, fue formulada una doctrina nueva en la experiencia de Europa.¹⁰

De manera que se puede afirmar que la tradición del plebiscito en las democracias modernas comienza y tiene su base ideológica en la Revolución Francesa. Su uso legitimador intenta ser congruente con la doctrina liberal, además la reivindicación de una forma de democracia que no fuera necesariamente la representativa, tradición inglesa, censataria, basada primordialmente en la representación. El giro que da la Revolución Francesa es el de expandir el universo de electores haciendo al mismo tiempo un padrón más incluyente, que no sólo incorporara propietarios o nobles, sino comerciantes y campesinos.

La doctrina del plebiscito como forma de anexión cumplió a la vez con dos funciones distintas, por una parte, como ya se había mencionado, ayudó a Francia a hacerse de territorios ocupados militarmente, con el dejo de legitimidad que le exigía el ser congruente con las doctrinas del nuevo Estado francés. Por otra parte el plebiscito funcionó, y fue usado en otros países como Italia, como el principal promotor de la extensión del voto — lo que corresponde a su uso de extensión de derechos civiles — y de la conformación de un Estado-Nación cuya soberanía residiera efectivamente en el pueblo.

¹⁰ Sarah Warnbaugh, *A monograph on plebiscites. With a collection of official documents.* Oxford. University Press, Nueva York, 1920. p. 2. (Traducción propia)

El plebiscito como método legitimador de anexión territorial se contraponía a las tradiciones inglesa y estadounidense, este último país fue el que más la criticó por considerarla ajena a su concepción parlamentaria de democracia, pero sobre todo porque contradecía su versión de republicanismo en el que los territorios conquistados no tenían que ser consultados para su inclusión en el Estado sino simplemente anexados.

El mecanismo fue utilizado por Francia en la anexión de Aviñón en 1791, en 1792 Savoy y en 1793 Niza. Estos plebiscitos dieron la legitimidad que se necesitaba no obstante que hubo críticas de parte de la iglesia católica por la intimidación de que fueron objetos los pobladores, el caso de Aviñón es especial por ser el primer ensayo de plebiscito para anexión territorial:

Tanto por los historiadores contemporáneos como por los posteriores, se han formulado dudas sobre la justicia de la modalidad de ese voto. Tanto controversias religiosas como políticas estaban de por medio. Por un lado encontramos uniendo esfuerzos para desacreditar el voto tanto a los historiadores católicos como los historiadores protestantes quienes simpatizan con las instituciones liberales habiendo sido alineados por los excesos posteriores de la Revolución Francesa. Las condiciones de la votación, los métodos primitivos de votar comúnmente a un tiempo, con la presencia de los agentes franceses y las tropas armadas, el hecho de que la guerra civil hubiera sido una especialmente vindicativa con numerosas atrocidades de los dos lados – estos factores hacen imposible sostener que los reproches no son bien fundados, aunque parece cierto que son exagerados.¹¹

¹¹ Idem. p. 6.

El plebiscito se usó de manera exitosa sobre todo en el caso de Italia y la unión territorial de aquél país en un nuevo Estado-Nación: "El método de fundación de la unión de Italia por el deseo voluntario de la población de cada provincia, que fue expresado en un voto popular por el sufragio masculino — el método siguió en la unión de cada una de las nuevas provincias, terminando con la de Roma en 1870 — empezó en 1848"¹²

Los años dorados del plebiscito como forma de anexión en Europa fueron de 1855 a 1866, periodo en que ninguna nación europea lo dejó de utilizar no obstante fuera en contra de su lógica de Estado: "No importa qué tipo de actitud se tuviera en casa hacia la soberanía popular, ninguno de los grandes poderosos, ni siquiera Austria o Rusia, dejó de participar durante esos años en alguna forma de apelación de la auto-determinación nacional para resolver las numerosas cuestiones territoriales europeas."¹³

Las posteriores críticas vinieron al cuestionarse el régimen de Napoleón III, quien de alguna manera recuperó el uso legitimador que introdujo Napoleón. Este uso extendido en Europa como forma de anexión de un territorio, como ya se aludía a la experiencia francesa de democracia, que para los años de Luis Napoleón empezaba a ser vista como populista, demagógica y autoritaria.

Fue Napoleón quien introdujo la técnica moderna del plebiscito, resucitada posteriormente por su sobrino y por los dictadores actuales. Napoleón creía, como lo ha explicado el abate Sièyes, que la confianza debía venir de abajo y la autoridad de arriba. De

¹² Idem. p. 10.

esta manera se hizo elegir primer cónsul en 1802 y emperador en 1803.¹⁴

Sin embargo el vínculo existente entre el término plebiscito y el régimen de tipo *bonapartista* proviene precisamente de la experiencia de Luis Napoleón, quien se basó principalmente en la idea de que se debía tener un amplio apoyo popular en el quehacer del gobierno y en la solidez y soberanía del Estado. Aparece pues su uso legitimador al interior de un Estado, su uso populista y meramente discursivo, pero al mismo tiempo abre por primera vez la posibilidad de plantearse una nueva forma de relación entre sociedad y Estado:

La vía parlamentaria posee una cualidad democrática ampliamente reconocida, aunque criticada. La vía bonapartista posee su propio mérito a este respecto, incluso si éste es menos detectado. En Francia, por lo menos, la fase liberal-autoritaria provoca ampliamente la integración social y cultural del sufragio universal, y llega a esto con mayor rapidez que el régimen censatario atenuado en la Gran Bretaña. Con mayor amplitud, el liberalismo de estilo bonapartista aparece como uno de los medios posibles de promoción política de las masas, y también como instrumento de una redefinición más moderna de las relaciones entre las *élites* y el Estado. Redefinición cuyo peso conservador permanece intangible en cuanto a fondo, pero cuya resultante política no es forzosamente negativa a la vista de un concepto realista de la democratización.¹⁵

¹³ *Idem.* p. 11.

¹⁴ J. P. Mayer. *Trayectoria del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica., México, 1985. p. 172.

¹⁵ Guy Hermet, *En las fronteras de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989. p. 66.

Conocido también como el Segundo Imperio, el régimen de Luis Bonaparte se caracterizó por ser una dictadura preocupada por su legitimidad frente a las masas, de esta manera tuvo la oportunidad de investirse como el defensor de la extensión del voto, no obstante que el poder recaía casi exclusivamente en el ejecutivo. De acuerdo con Guy Hermet, el Estado francés conserva en esencia esta disposición de sus instituciones, a lo que hay que añadir que una de sus características es la de utilizar el recurso del plebiscito para legitimizar, en ese entonces, el imperio, y acciones especiales de gobierno:

...el Segundo Imperio aporta sin ninguna duda una contribución fundamental a la expresión moderna de la modalidad directiva del Estado francés. Así ocurre a su concepción semipresidencialista del poder ejecutivo, que reposa sobre un reparto desigual de las competencias del Emperador – o el Presidente – y un primer ministro subordinado, y llega a aceptar también el riesgo de una gran crisis de las instituciones, en el caso de que la mayoría parlamentaria no corresponda ya a las orientaciones preferidas del Emperador o del Presidente. Paralelamente, el legado bonapartista cubre sólo el acceso a las responsabilidades gubernamentales del alto personal administrativo, sino también la utilización del plebiscito-referéndum o del mandato personal otorgado por el sufragio universal al jefe de Estado como *ultima ratio* del juego político.¹⁶

Por otra parte en los Estados Unidos, como ya se comentó, el plebiscito como forma de anexión no fue bien vista en el siglo XIX, ya que se oponía a los intereses expansionistas de Estados Unidos sobre el resto de América, como lo expresa uno de los críticos académicos del plebiscito:

¹⁶ Idem. p. 69-70.

Así como la opinión pública, todavía condenando a Francia, recuperó su equilibrio para juzgar las protestas de las poblaciones de las provincias conquistadas, siguió una ola de condenaciones del infrincimiento a los derechos del pueblo en Boston en Octubre de 1870, tan fuerte que Francis Lieber, prusiano de nacimiento y de nacionalidad estadounidense, publicó en 1871 un ensayo sobre el valor de los plebiscitos en el derecho internacional, atacando tanto al principio mismo como a los casos en que había sido invocado. El ataque de Lieber proveniente, aparentemente, de fuentes neutrales de un escritor eminente, indudablemente tuvo efectos tremendos en el conflicto entre los dos principios. Principalmente afirmaba que el plebiscito estaba mal teóricamente al sujetar a la minoría al dominio de una simple mayoría, lo que en práctica había sido usado solo después de un *fait accompli*, es repetido y ampliado por todos los escritores subsecuentes quienes se opusieron a la doctrina. Calló las protestas estadounidenses al apuntar que el método no había sido usado en ninguna de las anexiones de Texas, Florida, Louisiana o California, y termina con una advertencia de que los estadounidenses se deberían concentrar mejor en la Doctrina Monroe y dejar en paz los problemas europeos.¹⁷

Sin embargo la consulta a la ciudadanía en el nivel local es una práctica añeja en la historia de los Estados Unidos. A este respecto para el siglo XIX estaba claro que plebiscito era un método de anexión europeo y que referéndum era una consulta local, sin que dejara de ser censatorio el procedimiento. El referéndum suizo, el *Landsgemeinde*, parece ser la referencia del referéndum institucional en los Estados Unidos, sobre todo porque las decisiones que se ponen a consulta son a escala local. En el estado de Massachusetts se utilizó el referéndum desde 1778 y esta práctica se extendió a otros estados. De esta

¹⁷ Op. cit. Sarah Wambaugh. p. 21-22.

manera, la crítica a la democracia representativa pura estuvo presente en los Estados Unidos al convertirse el referéndum en un mecanismo para ratificar las constituciones locales desde el siglo XVIII hasta nuestros días:

En el marco de la Declaración de Independencia de 1776, las convenciones de Massachusetts y de New Hampshire redactaron sus constituciones para someterlas a la opinión de los votantes. Aunque los votantes de Massachusetts rechazaron el documento elaborado por la Corte General (legislatura estatal) en 1778, en el año de 1780, aprobaron un nuevo documento elaborado y presentado por una convención constitucional. Los votantes de New Hampshire rechazaron la constitución redactada por una convención en 1778, pero en 1784 aprobaron un nuevo documento propuesto por una segunda convención. La práctica de someter a los votantes las propuestas de constitución se extendió a Connecticut en 1818 y a Maine en 1819. En 1821, Nueva York se convirtió en el primer Estado, luego de Nueva Inglaterra, que sometió una propuesta a la ratificación o rechazo del electorado.¹⁸

Como se puede observar, desde el siglo XIX las democracias liberales de occidente industrializado de ambos lados del Atlántico han experimentado el uso de mecanismos de consulta a la ciudadanía que se distinguen, ya sea por una mayor regularidad o constitucionalidad con un margen estrecho en lo que se refiere a la participación de la ciudadanía en la elaboración de las preguntas; o en su uso como instrumento ratificador de leyes locales en la versión estadounidense. En contraste está el uso más excepcional, nacional, legitimador y como medio de extensión del voto de la versión europea. A pesar de que la confusión de los términos se da en los dos continentes, es de

¹⁸ Op. cit. Zimmerman, p. 47.

resaltar que los europeos prefieren usar *plebiscito* y los estadounidenses *referéndum*. Hay que añadir, no obstante, que la confusión de los términos persiste ya que se usa indistintamente sobre todo en lo que se refiere a:

- a) *Eficacia territorial* o soberanía de un territorio;
- b) *Protesta* o revocación de mandato; y
- c) *Voluntario* o deliberativo.

En el siglo XX el uso del plebiscito o referéndum consolida su característica de excepcionalidad. En los países anglosajones se han realizado plebiscitos nacionales. En Canadá, dos años antes de que terminara el siglo XIX, se realizó el Plebiscito sobre la Prohibición; en 1942 se realizó el Plebiscito del Dominio y en 1992 los acuerdos de Charlottetown entre autoridades federales, gobiernos provinciales y las naciones indígenas; en ese mismo año el gobierno de este país adoptó una ley permanente sobre la utilización de consultas directas. El uso excepcional del plebiscito se consolidó en este país, experiencias a las que hay que añadir el plebiscito de 1995 sobre el *status* de la provincia de Québec. En la Gran Bretaña se usó en 1975 para decidir el ingreso de este país en la Comunidad Económica Europea, esta ha sido la única ocasión en que ha sido usado a escala nacional, aunque en el ámbito local por medio de esta herramienta se decide la instalación de bibliotecas públicas municipales. En el caso de Francia, como ya se había mencionado, además del uso en casos excepcionales, persiste el uso legitimador y de extensión de derechos civiles, sin que las fronteras de la legitimación y la extensión de derechos quede clara:

Se abandonó la práctica durante la 'Tercera República', pero se recuperó en 1945, cuando el general De Gaulle fue jefe del gobierno provisional y tres referéndum llevaron a adoptar la Constitución de la 'Cuarta República'. Este periodo constitucional estuvo marcado por el rechazo a la consulta directa como procedimiento de gobierno. El regreso de De Gaulle al poder, en 1958, y el advenimiento de la 'Quinta República' señalaron el retorno de la consulta popular a Francia. La aprobación de la Constitución de la 'Quinta República'; la Ley de Gobierno sobre la Autodeterminación de Argelia; los acuerdos de Evrián; la elección del presidente por sufragio universal; la creación de regiones y la reforma del Senado; el ingreso de Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega a la Comunidad Económica Europea, y los acuerdos de Maastricht, fueron todos temas sometidos a la aprobación del pueblo francés.¹⁹

En el caso de Puerto Rico, Estados Unidos se une a los países que legitiman algún tipo de control sobre la soberanía de un territorio; así, en América Latina resaltan los casos de la constitución que daba a Puerto Rico el *status* de protectorado de Estados Unidos (1952), y los de su permanencia en 1967 y 1993. Además en Chile se utilizó el plebiscito para decidir la permanencia como Jefe de Estado de Pinochet en 1988.

De tal manera que aunque no se puede hacer una distinción exacta entre plebiscito y referéndum, aquí se señalarán las características que de acuerdo a las definiciones, tipologías y la experiencia, son más obvias, pero no definitivas. El referéndum se utilizaría en el plano local y es considerado legal; en contraparte de la utilización del plebiscito en el nivel nacional y concebido

¹⁹ Prud'Homme, Jean Francois. *Consulta popular y democracia directa*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política. No. 15. Instituto Federal Electoral. México, 1997. p. 38.

como autónomo, popular o ciudadano. Así mismo el referéndum parece ser una herramienta preferentemente usada por órganos legislativos para la revisión, elaboración o rechazo de leyes o constituciones; por su parte el plebiscito es una herramienta utilizada por jefes de estado o del ejecutivo para decidir asuntos considerados excepcionales. Además se distinguen en que el referéndum tiene una aplicación regular y de confirmación; y el plebiscito un uso en casos especiales y comúnmente es deliberativo. Esta última característica hace que el término *plebiscito* sea usado cuando se decide mediante consulta ciudadana la soberanía de un territorio y la permanencia o retiro de un jefe de Estado. El referéndum, como herramienta de órganos legislativos, tendría una mayor legitimidad en el entendido que hay una participación de la ciudadanía indirecta en la elaboración de las preguntas; mientras que el plebiscito tiene un sentido peyorativo o negativo (bonapartismo) en la nula participación de la ciudadanía en la formulación de los asuntos a decidir.

1.2 PLEBISCITO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA DIRECTA.

Democracia directa designa un tipo de democracia que en la práctica no es aplicada de manera exclusiva por ningún gobierno y tampoco está prevista como forma única en ningún Estado en el mundo. La democracia directa *pura* tiene pertinencia sólo en sociedades pequeñas en la que la consulta a la mayoría es posible sin que su decisión afecte a minorías, es decir, en

pequeñas asociaciones donde además es posible reunir a todos los votantes en un solo lugar. Su uso moderno sólo es concebible en el ámbito del Estado como complemento de la democracia representativa.

De esta manera lo que sustentaría la relación de la democracia directa con el plebiscito en marco representativo, sería la carencia de intermediarios en la acción de decidir. Sin embargo esto nos lleva a su vez a considerar qué tan directa es la decisión si el cuerpo de sufragantes no tiene participación en las cuestiones o las alternativas propuestas por un plebiscito; y qué tanta participación tiene la ciudadanía, además, en el debate previo del problema o de las alternativas a que se refiera la consulta.

Arthur Lipow cuestiona tanto el uso del plebiscito, como la noción de democracia directa, por considerar a la primera un mero discurso "democratizador" que se sirve del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa popular, para darle mayor legitimidad a las acciones llevadas a cabo por una elite gobernante que pone en marcha una maquinaria publicitaria y, sobre todo, propone las alternativas y propuestas de las consultas; ésta es su percepción en la experiencia en Estados Unidos durante las reformas políticas en la llamada *era progresiva* de los años cincuenta, que demandaba la implementación de la "democracia directa" y sus herramientas en el nivel nacional. Este movimiento encabezado por el senador republicano Joseph MacCarty se basaba en la denuncia populista de la "perversión" del esquema de partidos políticos.

...los mitos acerca de la reforma política a lado del movimiento han probado ser peculiarmente resistentes al análisis histórico crítico. Esto es especialmente cierto cuando llega al movimiento de la "democracia directa" y sus más importantes alcances en la reestructuración del sistema estadounidense: la primaria directa y las dos disposiciones de legislación directa, la iniciativa y el referéndum.²⁰

La crítica de Lipow considera que lejos de ampliar la participación de la ciudadanía, el efecto de la incorporación de estos instrumentos de consulta resulta contraproducente y hace que la ciudadanía no esté de verdad interesada en participar, en tanto que el procedimiento es preparado desde arriba y porque la participación se limita a una ratificación:

La participación organizada, democrática – lo que es una redundancia – no está disponible en tal sistema [el estadounidense] y lo que queda es la pura esencia de la política plebiscitaria: el acto de votar que permite una alternativa entre candidatos auto proclamados o el derecho a ratificar o rechazar soluciones o proposiciones manufacturadas por las elites poderosas y bien organizadas.²¹

Es en esencia el mismo problema que en el siglo XIX y persiste el sesgo peyorativo *plebiscitario*, que designa un recurso de los populismos para manipular a los ciudadanos con el supuesto de que son ellos los que deciden una problemática, cuando muchas veces no saben cuáles son los intereses reales que se persiguen al proponer tal o cual alternativa.

²⁰ Arthur Lipow, *Political parties and democracy. Exploration in history and theory*. Pluto Press,

Sin embargo esta es una crítica que no considera que sea posible la participación ciudadana en la organización, elaboración de las preguntas, y promoción del plebiscito, porque se concibe la extensión del mecanismo tal y como se ha articulado en el nivel local en los Estados Unidos. Sin embargo la incorporación de la democracia directa, y sus herramientas, para complementar la democracia liberal representativa, normativamente según la teoría de la democracia participativa, abre la posibilidad de una participación ciudadana más amplia en dos sentidos. En primer lugar se reconocen más espacios de deliberación colectiva y participación política, es decir, el ciudadano no sólo tiene la oportunidad de escoger quién habrá de tomar las decisiones, además participa en la toma de decisiones; además, está participación no sólo se limita al sufragio de una opinión o una decisión, además estaría sustentada por una reflexión informada y responsable por parte de los ciudadanos y los grupos políticos y sociales que tengan participación en la demanda, diseño, discusión y organización de la consulta, independientemente de dónde provenga la propuesta de la consulta:

El principio básico de la relectura moderna del modelo democrático participativo es que resulta insuficiente hacer girar la definición de democracia alrededor de la idea de protección de los intereses individuales y que tal idea debe ser contrapesada con la exigencia de participación política ciudadana. Tal participación sirve al mismo tiempo para: 1) garantizar el autogobierno colectivo y 2) lograr crear una ciudadanía informada y comprometida con el bien público. La deliberación colectiva en la esfera de los asuntos públicos genera, pues, tanto autogobierno como civismo. Las diversas formas de

Chicago, 1996. p. 13. (Traducción propia)

²¹ Idem. p. 23.

participación directa deben complementar los instrumentos representativos y las instituciones protectivas y tiene que hacerlo, básicamente, porque la comunidad democrática no debe ser definida en términos de individualismo competitivo, conflictivo y egoísta, sino como una comunidad de personas que comparten decisivamente ciertos objetivos y aspiran a ejercitar y desarrollar en comunidad sus capacidades humanas.²²

De tal manera que la calidad de la instrumentación del plebiscito como una herramienta de la democracia directa estaría condicionada a que esta participación no se limitara a una ratificación o consulta a los ciudadanos instrumentada de arriba hacia abajo por alguna institución de gobierno, ni a la mera participación de depositar tal "decisión" u opinión en la urna. De no ser así, como muestran algunas de las experiencias, serían pertinentes las definiciones de plebiscito que lo consideran una herramienta populista.

1.2.1 DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En la democracia directa, de acuerdo con la visión del modelo de democracia participativa, la participación del ciudadano supone un acto de autogobierno, pues *participa* del ejercicio del poder. Se pretende dar mayor participación a los ciudadanos en las decisiones de gobierno y ampliar el margen de participación que en las democracias representativas se reduce a la elección de gobernantes y representantes. Obviamente, como ya se dijo, esto sólo es posible en un esquema representativo por lo que pensar en la

²² Del Águila, Rafael. "La democracia" en Del Águila Rafael (ed.) *Manual de Ciencia Política*. Ed.

aplicación de la democracia directa en las democracias liberales, no debe significar la adopción total del esquema.

Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable.²³

El uso de la democracia directa en un esquema como representativo supone entonces mayor participación política ciudadana en la discusión y en la solución de los problemas que le atañen. El uso del plebiscito en los Estados regidos por un sistema de democracia electoral, es decir democracia representativa, es totalmente complementaria. Bobbio llama a esta utilización de las herramientas de democracia directa (referéndum o plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato) en un marco representativo, *democracia integral*. La incorporación del plebiscito, y otros mecanismos de la democracia directa, supone una mayor legitimidad de los actos del gobierno mediante la participación del ciudadano en las decisiones que se toman. Es aquí donde plebiscito y democracia directa se relacionan, en que mediante la emisión por parte del electorado de su opinión, y en la incidencia de esta opinión en la definición de un asunto relativo a lo público, se da de hecho un acto de cogobierno, el pueblo decide directa y conjuntamente con el gobierno sobre los

Trotta. España, 1997. p. 146.

²³ Norberto Bobbio, Op. cit. p. 33.

asuntos que le competen, de esta manera se relativiza la noción radical de autogobierno.

La *democracia integral* es un esquema que de acuerdo con este autor "se aplica en la mayor parte de los estados de democracia avanzada".²⁴ Es la utilización de herramientas de democracia directa para complementar el funcionamiento de una democracia representativa. Es decir, no es una combinación de ambas, sino que las herramientas de la democracia directa complementarían un esquema democrático-representativo. En este sentido la *participación ciudadana*, dada de hecho en el acto de elegir gobernantes dentro de una sistema político representativo, se complementaría con la posibilidad de ejercer una influencia excepcional en los actos de gobierno, que implique además un diálogo entre los gobernados, y entre éstos y los gobernantes.

...el objetivo sería acercar a los ciudadanos los organismos de toma de decisiones a todos los niveles (Estado, comunidad autónoma, ciudad, barrio, lugar de trabajo, escuela, asociaciones voluntarias, jurados populares, etc.), lo que contribuiría a aumentar tanto el control sobre los representantes elegidos como el autogobierno de los ciudadanos en todos los lugares donde esto sea factible y razonable.²⁵

La participación que implica la democracia directa es expresada en el uso de sus mecanismos, en la evocación de ésta en un esquema de democracia integral, pero también en la discusión previa de las alternativas en el ámbito de

²⁴ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986. p. 41.

la esfera pública. Por tanto una democracia representativa es idealmente más democrática al incorporar estos mecanismos, porque regresa al ciudadano el poder decisorio cedido previamente mediante el voto representativo; además para evitar que las alternativas no sean únicamente elaboradas en el ámbito tradicional de la esfera política de los partidos y el Estado, en una democracia participativa integral es necesaria la incorporación de propuestas que provengan de la ciudadanía misma y que además sea posible una mayor discusión en ambas esferas. Además se pueden incorporar grupos de interés sociales, políticos y económicos, pertenecientes al ámbito privado, que también participan en la esfera pública.

Así, la democracia de referéndum y la participación ciudadana vinculados de esta manera a la crítica de la *representatividad* y a la apertura del esquema liberal democrático, esencialmente representativo, abre espacios de discusión y permite la incorporación de mecanismos de participación:

La teoría de la democracia electoral sostiene – conviene recordarlo – que: a) la democracia postula una opinión pública autónoma; b) que apoya, a través de las elecciones, gobiernos que cuentan con el consentimiento del pueblo; c) que a su vez, son sensibles ante las opiniones del público. Nada de ello se ve contradicho o falsificado por los hechos, por nuestra evidencia. Lo cual desde luego es válido dentro de los límites de la presunción de que el pueblo ejerce el poder en tanto en cuanto electorado, es decir, en términos de *poder electoral*. Si en lugar de ello sostenemos que el poder del pueblo no debería ser un mero poder de decidir quién ha de solventar los problemas, sino el poder de tratar de solventarlos

²⁵ Del Águila, Rafael. Op. Cit. P. 147-148.

por sí mismo, estamos ante un razonamiento totalmente distinto, asociado desde hace tiempo con la democracia de la antigüedad y con la democracia directa. Actualmente, sin embargo, ha sido resucitada con el nombre y bajo la óptica de una 'democracia participativa'.²⁶

Así los mecanismos plebiscito y referéndum siguen existiendo en los esquemas representativos; la democracia directa es posible de manera parcial y complementaria en dichos sistemas y puede tener un uso populista-democratizador (democracia plebiscitaria), en el que se invoca la opinión de la población para legitimar una acción de gobierno planteada desde arriba y que tiene una participación limitada de los ciudadanos en el planteamiento de las alternativas y en la discusión en la esfera pública de éstas. Sin embargo la otra posibilidad moderna propone un uso en el que se da una mayor participación de los ciudadanos (democracia participativa) en la elaboración de las alternativas que plantea el plebiscito, además de una discusión amplia de éstas en la esfera pública, integrándose tanto la democracia representativa y su esquema electoral-representativo, con la democracia directa y la posibilidad de ampliar los márgenes de dicho esquema para la participación ciudadana:

Precisamente debido a que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un *continuum* de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar a las dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas. De hecho esto

²⁶ Giovanni Sartori. Op. cit. p. 118.

implica que la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no puede existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Se puede decir con una fórmula sintética que en un sistema de democracia integral las dos fórmulas de democracia son necesarias, pero no son, consideradas en sí mismas, suficientes.²⁷

Si la democracia directa y sus herramientas han de funcionar en un esquema formal de representación, entonces debemos definir de qué maneras se puede dar la participación ciudadana en dicho contexto.

1.2.2 DEMOCRACIA INTEGRAL Y ESFERA PÚBLICA.

La participación de la ciudadanía en la democracia representativa se da en el acto de votar, en la elección de representantes que habrán de tomar las decisiones o de elaborar las leyes. Por eso se vincula la democracia representativa con la democracia electoral, que supone que la base de legitimidad y funcionamiento de la sociedad está garantizado por la alternancia de los representantes y gobernantes, y su continua remoción por medio de votaciones regulares: "Si, de hecho, las elecciones deciden quién deberá decidir, la carga de la racionalidad no recae – en la teoría de la democracia

²⁷ Norberto Bobbio. Op. cit. p. 40-41.

electoral – en los electores, sino en sus representantes y, por lo tanto, en la teoría de la democracia representativa."²⁸

Este esquema es el que se intenta abrir a una mayor participación de la ciudadanía para *integrar* a su vez un sistema de toma de decisiones más democrático en el que el electorado ejerza su poder de decisión nuevamente. Su aplicación ampliaría los caminos a una participación ciudadana para tener influencia directa en los actos de gobierno, y abrir la posibilidad de la activación, por medio de herramientas formales, de la sociedad civil, "...una vez constituidos los órganos de gobierno [representativos], la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada *sociedad civil* para hacerse presente en la toma de decisiones políticas."²⁹ La *democracia integral*, teniendo como base los procedimientos de participación ciudadana de la democracia representativa; amplía la posibilidad de participación de la sociedad civil mediante la utilización de los mecanismos o herramientas de la democracia directa. Aunque hay que advertir que la mera evocación de las herramientas de la democracia directa no es suficiente para que la sociedad civil se exprese.

La participación ciudadana dada por medio de mecanismos de la democracia directa, dentro de un esquema institucional representativo, aumenta las posibilidades de que se exprese la sociedad civil; y que por medio de ésta pueda haber una mayor influencia del ciudadano en la toma de decisiones y en

²⁸ Giovanni Sartori, *Op. cit.*, p. 149.

las acciones de gobierno que la afecten. Sin embargo no queda claro de qué manera pueden ser utilizados o aprovechados por el ciudadano estas herramientas.

En el caso del plebiscito que es promovido por una autoridad, ejecutiva o legislativa, en el que se ofrece a la población la posibilidad de decidir o influir en la decisión de un aspecto en el que de alguna manera la autoridad siente que la representatividad que enviste no tiene la suficiente legitimidad para tomar por si mismo la decisión, la participación ciudadana es limitada, pues se convierte en un mecanismo ratificador de alternativas. En este caso el ciudadano aprovecha un espacio abierto por la propia autoridad representativa, sin embargo su participación no se limita a la mera emisión del voto a favor de tal o cual alternativa. El esquema democrático integral participativo supone además una discusión de las alternativas por parte de los actores políticos tradicionales y la sociedad civil, y la posibilidad de que el plebiscito sea propuesto y diseñado por la ciudadanía misma, de abajo hacia arriba; por ejemplo, a propuesta de algún grupo perteneciente a la sociedad civil.

Además de esto, la posibilidad de que la promoción del plebiscito provenga del seno de la sociedad implica movilización ciudadana cuya activación se da al margen de la acción del Estado, por medio del ejercicio de los derechos ciudadanos, por ejemplo, en la agrupación y movilización de los ciudadanos en

²⁹ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos De Divulgación de la Cultura Política No. 5. Instituto Federal Electoral. México, 1995 p. 29.

torno a la promoción de un plebiscito, al reunir firmas que comprometan a la autoridad a realizarlo (el recurso puede estar previamente reglamentado respecto a su manera de operar), o mediante la promoción del voto hacia una de las alternativas que ofrece la autoridad en el caso de que el plebiscito sea una iniciativa que haya sido promovida por algún órgano de gobierno, es decir, mediante la formación de grupos de simpatizantes de una u otra alternativa que hagan activismo en favor de la alternativa que prefieren.

Una iniciativa puede originarse en partidos políticos, pero también en movimientos sociales, organizaciones intermedias o coaliciones de distintas entidades. Los grupos de ciudadanos "privados", por ejemplo, pueden elaborar una propuesta y desarrollar una acción "política para su aprobación, sin pasar por los canales partidarios de representación y gestión de demandas "públicas". El requisito usual es que la iniciativa cuente con el respaldo de firmas de electores habilitados. El número de éstos varía de acuerdo con si es una iniciativa local, regional o nacional. Si se cumple con esa condición y la ley asigna a la iniciativa un carácter vinculante en vez de meramente consultativo, la propuesta debe someterse a referéndum o tratarse como un proyecto de ley en el ámbito legislativo afectado. La importancia de la iniciativa popular [...] no radica sólo en que constituye un mecanismo operacional para la democracia directa, sino también en que erosiona el monopolio del Congreso nacional en cuestiones legislativas. Por ende, ilustra un modo de hacer política que ocurre, al menos parcialmente, fuera de la esfera política tradicional clásica.³⁰

De tal manera que si no estuvieran consideradas las herramientas de la democracia directa habría al menos una discusión en la esfera pública que

³⁰ Arditti Benjamín. "La política después de la política" en Bolos Silva (coord.) *Actores sociales y demandas urbanas* Universidad Iberoamericana / Plaza & Valdez. México, 1995. p. 44.

permitiría que la esfera política tradicional, donde se toman las decisiones, abra espacios institucionales para que se acatasen los resultados del plebiscito.

En este nivel las asociaciones y movimientos que surgen de los procesos de diferenciación y democratización pueden sustituir el proyecto de toma de poder estatal por una élite partidaria, por la creación de una auténtica esfera pública en la que la búsqueda del bien común es el centro de una acción comunicativa que va más allá de una mera selección pasiva de gobernantes.³¹

Sin embargo, esta ampliación de espacios de participación ciudadana y de discusión de alternativas no intentan sustituir el sistema de partidos ni excluirlos de la discusión, ya que los partidos políticos pueden ser abanderados de una alternativa. De la misma manera, el propio gobierno y las instituciones de Estado también pueden tener preferencia por una alternativa y participar cada uno en la promoción y discusión, tanto en la esfera pública como en la esfera política, de la alternativa que prefieran. La ventaja para los ciudadanos en general es que hay un mayor margen de participación política, una amplia acción comunicativa y la posibilidad de que intervenga la sociedad civil.

La sociedad civil supone movilización e influencia mediante el ejercicio de derechos ciudadanos considerados de antemano por la tradición democrática liberal. La sociedad civil es un ámbito cuya delimitación no está clara, y

³¹ Olvera Alberto, "El concepto de la sociedad civil en el estudio de la transición democrática" en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1992.

tampoco hay nitidez respecto a quiénes la integran y qué objetivos persiguen, sin embargo dentro de ésta se intenta ubicar dos realidades sociales. Por un lado la organización autónoma de la sociedad, independiente de la influencia tanto del mercado como del Estado — ofreciendo de esta manera un esquema tripartita, Estado, sociedad civil y mercado —; y la movilización de la sociedad en el marco de los derechos civiles que el esquema liberal ofrece. Implica una mayor acción comunicativa, la recuperación cultural de los derechos civiles; la organización y movilización de la ciudadanía. Alberto Olvera señala que de la recuperación de la noción de *mundo de vida* de Habermas por parte de Arato y Cohen abre la posibilidad de entender a la sociedad civil tanto como un fenómeno de lo privado, dado en las relaciones de los individuos con la familia y las leyes del mercado; como un aspecto público cuya expresión tiene una característica "estrictamente comunicativa", la *esfera pública*, y otra institucional participativa, dada por el conjunto de los derechos sociales y políticos³².

En este sentido la democracia integral supone la recuperación mediante el ejercicio de los diferentes derechos, de la implementación de mecanismos de la democracia directa que tengan impacto en el espacio público. Acogiéndonos de las diferencias que hace Benjamín Arditti de la esfera política democrático-representativa del Estado liberal; y la esfera pública, — entidad novedosa en la que "el circuito político-partidario sigue vigente, aunque en escenario más vasto en el que la dimensión transnacional rebasa cada vez más el espacio

³² Olvera, Alberto (coord.). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. El Colegio de México, México, 1999. p. 342.

nacional y aparecen otros círculos políticos como los grupos de interés, de los movimientos sociales o de las iniciativas ciudadanas³³ — pondremos atención a la incorporación de los movimientos sociales e iniciativas sociales, y dejaremos de lado la multiplicación de espacios interestatales, debido a que la expansión de la política doméstica también abre la posibilidad de que se incorporen las

iniciativas populares, los esquemas corporativos y los diversos procesos de politización de la economía, el medio ambiente o el género desafían las concepciones tradicionales de la sociedad civil como esfera de relaciones contractuales puramente privadas o no políticas, y del Estado y la sociedad política como la quintaesencia de la esfera pública.³⁴

Por tanto una iniciativa de plebiscito que proviene de abajo debe ejercer primariamente su influencia en aquellos ámbitos públicos que no tienen necesidad de tener atributos institucionales, — lo que además casi siempre los hace ser movimientos coyunturales y efímeros — que se mueven según las temáticas que se aborden con más intensidad.

Desde el punto de vista de una teoría de la sociedad civil (democrática), la esfera pública representa el nivel en que la integración legalmente regulada de grupos, asociaciones y movimientos puede recibir la necesaria ilustración concerniente a las políticas públicas e influenciar a la vez la formación de políticas

³³ Ardití Benjamin. "La política después de la política" Op cit p. 40.

³⁴ Idem. p. 55.

mediante la tematización y el debate de asuntos de interés general.³⁵

De tal manera que el uso de las herramientas de la democracia directa no sólo cumplirían una misión democratizadora en el sentido de que amplía el margen de participación permitiendo tomar decisiones a la ciudadanía, sino que a través de la discusión y el debate de las alternativas que plantea (independientemente de si es impulsado por la ciudadanía o el gobierno) en la esfera pública se ejercen además otros derechos civiles y se cumple un cometido comunicativo en el que no sólo participan los actores tradicionales, permitiendo la incorporación de la opinión pública y la sociedad civil. El uso moderno de plebiscito cumple de esta manera con varios cometidos dentro de una democracia integral. En el sentido estrictamente formal es un mecanismo de la democracia directa, una forma de participación ciudadana que no implica elegir representantes sino decidir sobre cuestiones públicas y, de legislación. Puede usarse a escala local — preferentemente llamado referéndum — o en el ámbito nacional, y ser convocado por las autoridades para dotar de legitimidad la permanencia de un jefe de estado, la soberanía de un Estado sobre un territorio. En su uso vinculado con la incorporación de la participación ciudadana y de la sociedad civil, es una vía por la cual se puede invocar a la opinión de la ciudadanía en general, la que idealmente discutirá y decidirá las alternativas en el ámbito de la esfera pública. Su impacto en la esfera política estará determinado por la posibilidad legal que se abra a los resultados de la

³⁵ Arato, A. Y Cohen, J.L. "Esfera pública y sociedad civil" en *Metapolítica*. Vol. 3, núm. 9. México, 1999. pp. 37-55.

consulta, pero también por la presión que pueda ejercer la discusión dentro de la esfera política tradicional.

De tal manera que los instrumentos de la democracia directa juegan un papel importante en la conformación y difusión de propuestas y demandas, en un modelo normativo de democracia participativa integral. En el caso de México, y en el contexto histórico en que se desarrolló tanto el Plebiscito Ciudadano, como la Reforma Política del Distrito Federal, no es posible identificar los escenarios y las condiciones ideales que los modelos democráticos descritos hasta ahora plantean. Sin embargo sí podemos identificar procesos que anunciarían la posible conformación de tales escenarios; así como nuevas formas de acción política colectiva que nos permitirán plantear las condiciones en que la RPDF y el Plebiscito Ciudadano fueron gestándose.

1.3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DF.

Las referencias de participación ciudadana por medio de mecanismos de democracia directa en México son pocas. La Constitución centralista de 1836 establece en la 3ª Ley que:

Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos o en derecho a algún diputado para que los haga suyos si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes, si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si esta se aprueba, los elevará a iniciativa³⁶

Esta instrumentación no consideraba la posibilidad de que la ciudadanía se expresara directamente en algún asunto público. En la Constitución de 1857 se prevé que la formación de nuevos estados esté sujeta a una petición ciudadana, "siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para promover su existencia política."³⁷ Pero estas opciones no implicaban la utilización de mecanismos como el plebiscito o el referéndum.

La única referencia de utilización de tales instrumentos anterior a 1857 no pretendió en ningún momento ampliar los derechos civiles ni expandir el voto, ya que esta experiencia se dio durante la dictadura de Antonio López de Santa Anna (1853-1855). Tras la proclamación del Plan de Ayutla para derrocar al dictador en marzo de 1854, y el inminente avance de las tropas liberales, Santa Anna convocó a un plebiscito para decidir su permanencia en el poder, pues necesitaba de legitimidad ante la insurrección encabezada por Juan Álvarez. Mediante el plebiscito se hizo un llamado a los ciudadanos para que emitieran su opinión y decidieran si "Su Alteza Serenísima" debía permanecer en el poder o debía dejarlo y, en tal caso, señalar a quién debería entregar el poder. Sin embargo el proceso estuvo totalmente controlado por el régimen y no tuvo una participación importante de la población, entre otras razones porque el país se encontraba en guerra y porque muy poca gente tomó en serio la promesa del dictador de respetar los resultados del plebiscito.

³⁶ Constitución de 1836, citada por: Olvera Luna Pedro. *El referéndum en el marco constitucional mexicano: el significado político electoral para los habitantes del D.F.* Delegación Venustiano Carranza, D.F. México 1978, p. 22

³⁷ Constitución de 1857. Citada por Idem. p. 22.

La votación se efectuó el 1 de diciembre, [1854] y aunque nadie creía en la verdad de lo expuesto en el plebiscito, hubo algunos que la tomaron en serio y respondieron negativamente a la primera pregunta y a la segunda propusieron para encargarse de la presidencia a Juan Álvarez y a otros ciudadanos. El gobierno expidió días después una circular mandando que fueran presos o juzgados como conspiradores los que habían votado por Álvarez. Computados lo votos, se expidió el día 1 de febrero un decreto declarando ser voluntad de la nación que Santa Anna continuara al frente del gobierno, y al día siguiente éste expidió un manifiesto agradeciendo "la omnimoda confianza con que por tercera vez se le había honrado"³⁸

Otra convocatoria a plebiscito que se hizo en México fue presentada por Benito Juárez en el año de 1867. Además de convocar a nuevas elecciones para elegir Diputación Federal, Presidente de la República, y Presidente y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el presidente Juárez añadió a esta convocatoria "una especial apelación al pueblo, para que en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión, para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados."³⁹

Esta convocatoria de Benito Juárez no fue llevada a cabo debido a que los cambios constitucionales implicaban la creación de un Senado de la Republica y mayores atribuciones al Ejecutivo respecto a su poder de veto a las decisiones del Congreso de la Unión. El Congreso se opuso a tal evento y Juárez desistió de realizarlo. Es a esta convocatoria a la que aludieron los convocantes del Plebiscito Ciudadano de 1993, razón por la cuál también se promovió con el nombre de Segundo Plebiscito.

³⁸ Díaz, Lilia. "El liberalismo militante" en *Historia General de México*. El Colegio de México, México, 2000. p. 590-591.

Ambas convocatorias no lograron fincar una tradición y, al contrario, fueron señaladas como instrumentaciones de los respectivos presidentes ya sea para legitimarse o para ampliar los poderes del ejecutivo. En el caso del plebiscito al que convocó Santa Anna podemos afirmar que el mecanismo fue usado en el sentido negativo, ya que fue un mero instrumento de una dictadura para obtener legitimidad, es decir en su versión populista. El intento de Juárez corresponde, en cambio, a un intento de instrumentación de referéndum que en la tipología de Gladio Gemma sería *Referéndum Constitucional*, que son convocados con la finalidad de hacer una revisión de la Constitución vigente, haciendo sólo cambios parciales.

Sin embargo estas referencias no tuvieron un impacto en el marco institucional del siglo XIX y sólo señalan más el rezago que se vivió en México en el siglo XX al no registrarse más experiencias de este tipo. Además, dichas experiencias sólo tuvieron pertinencia a escala nacional. De esta manera la democracia representativa se consolidó, y la elección de diputados, senadores, gobernadores y presidente de la república continuó, limitando la participación ciudadana a la elección de representantes tanto en el DF como en los estados.

Para el siglo XX los estados de la república conservaron el esquema representativo pudiendo los ciudadanos elegir gobernador y diputados locales, así como Presidente Municipal. Dicho esquema prevaleció por un tiempo en el

³⁹ Convocatoria del 14 de agosto de 1867. Citada por Idem p. 24.

Distrito Federal, hasta que en 1928 se consideró que por ser entidad de excepción, como depositaria de los poderes federales, el titular de dichos poderes debía ser el responsable. No se elegían diputados ni autoridades locales, éstas eran designadas por el Presidente de la República; y lo relativo a la legislación de esta entidad estaba a cargo del Congreso de la Unión.

Lo que resalta de este hecho es que no había posibilidad de disfrutar de muchos de los derechos ciudadanos debido a dos factores. El primero de ellos era que el propio esquema representativo que prevalecía en los estados, era completamente inexistente en el Distrito Federal, además las herramientas o mecanismos de la democracia directa no fueron utilizados en ninguna ocasión durante el siglo XX ni a escala local ni nacional, por lo que no existía conocimiento ni tradición en la ciudadanía respecto a su utilización. En la Ciudad de México la participación ciudadana se limitaba a la elección de representantes federales y a las instancias de participación ciudadana institucionales previstas en la Ley Orgánica del departamento del Distrito Federal.

De tal manera que en el Distrito Federal no sólo se carecía de mecanismos de democracia directa, sino que el propio esquema de representatividad era inexistente, haciendo imposible la instrumentación de un esquema de democracia integral. Efectivamente existió la figura de referéndum y de iniciativa popular en la Ley Orgánica del DF en los años setenta pero, como veremos más adelante, no se aplicaron. Esta y otras carencias de la participación ciudadana institucional, prevista por la Ley Orgánica del Distrito

Federal, serán revisadas en los siguientes apartados, donde además se distinguirá este tipo de participación ciudadana de la participación ciudadana independiente.

1.3.1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONAL.

La participación ciudadana en el Distrito Federal estaba supeditada a las fórmulas y procedimientos que la propia reglamentación de gobierno de esta ciudad dispuso desde 1928, año en que se formalizó el carácter de excepcionalidad de la entidad y en el que los ciudadanos dejaron de elegir representantes y gobernantes. La desaparición de los municipios influyó para que la relación entre ciudadanos y autoridades fuera cada vez más distante, no obstante que se crearon vías institucionales de participación ciudadana.

Las fórmulas de participación ciudadana institucionales no cumplieron cabalmente con su tarea de canalizar y absorber las demandas de la ciudadanía en el Distrito Federal. Desde su creación en 1928 y a lo largo de su evolución hasta 1993, la participación ciudadana institucional estuvo condicionada por la falta de vías autónomas de participación, así como por la centralización en el DDF de la mayoría de las funciones administrativas y de gobierno.

Con la creación del Departamento Central y cinco delegaciones en 1928, se elaboró una Ley Orgánica del Distrito Federal que preveía la creación del Consejo Consultivo, que fue el único medio de comunicación entre gobernados

y gobernantes para la participación ciudadana. Este órgano estaba formado por representantes de cámaras y asociaciones de comerciantes, industriales, inquilinos, profesionales, padres de familia y por vecinos con dos años de residencia. Cada una de las cinco delegaciones formaría su propio Consejo Consultivo, el cual sería formado por ciudadanos designados por el delegado de entre las asociaciones más importantes. La duración sería de un año y las funciones era la participación mediante la promoción de reformas a reglamentos, denuncias a faltas y deficiencias, y medidas para el mejoramiento de los servicios públicos.

Así que las recién creadas delegaciones (Guadalupe-Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Azcapotzalco, y Xochimilco) sustituirían a los Cabildos de los municipios de la Ciudad de México. La efectividad del Consejo Consultivo como vehículo de comunicación entre autoridades y ciudadanos fue ineficiente debido a que la estructura del Consejo Consultivo estuvo supeditada al Regente, que era designado por el Presidente de la República; no fue muy eficaz en lo que se refiere a la promoción de una *participación ciudadana* que tuviera una incidencia real respecto a la proposición de soluciones, reclamos y participación en las decisiones. Fue un órgano que ni siquiera manejaba recursos propios ya que la partida destinada para este organismo era administrada por el propio DDF, además el hecho de que el Consejo Consultivo estuviera integrado por miembros de cámaras y asociaciones de comerciantes y profesionistas le daba un carácter más sectorial que ciudadano.

El desarrollo de esta instancia tuvo una evolución muy lenta. En 1941 se registraron cambios en su estructura al reformarse la Ley Orgánica del DDF y la desaparición de los Consejos Consultivos Delegacionales y su absorción en el ya existente Consejo Consultivo de la Ciudad. Los miembros durarían en sus cargos dos años, pero no tendrían facultades para revisar la cuenta anual del Departamento. El Jefe del DDF seguía siendo el encargado de designar a los miembros distinguidos de las diferentes cámaras de comercio y agrupaciones civiles, campesinos, empleados, inquilinos e industriales, quienes integrarían el Consejo Consultivo:

Luego del crecimiento de la ciudad en las siguientes tres décadas, las necesidades de la ciudad lógicamente cambiaron y ante un escenario de movilización política en 1968 se hizo necesaria la reforma de las estructuras de gobierno de la ciudad en 1970:

La reforma al gobierno del DF supuso la división de su territorio en las 16 delegaciones que tiene actualmente, al frente de las cuales se designó un delegado y un subdelegado y donde funcionarían las juntas de vecinos, las cuales ampliarían la participación ciudadana hasta entonces restringida al Consejo Consultivo, el cual perduró a pesar de estas reformas.⁴⁰

Las principales modificaciones que se anunciaron como una ampliación de la participación ciudadana consistieron en el cambio en la integración del Consejo Consultivo. Desde 1929 se había utilizado el criterio sectorial de las

⁴⁰ Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM- Porrúa, México, 1998. p. 127.

agrupaciones y cámaras de comercio, de las que el regente escogía a las personas que él consideraba aptas para ser miembro del Consejo. La participación ciudadana se amplió en el sentido de que a partir de estas reformas se integrarían Juntas de Vecinos Delegacionales, y no serían ya los pequeños industriales y los comerciantes quienes integrarían el Consejo Consultivo, sino los presidentes de cada una de las Juntas de Vecinos Delegacionales, ampliando las posibilidades de una efectiva participación ciudadana. Sin embargo la reglamentación de las Juntas de Vecinos estuvo marcada por la adaptación de las costumbres clientelares, dándole al delegado la capacidad de designar la lista de candidatos a integrar dichas juntas para ser aprobadas por el jefe del DDF.:

La siguiente reforma trascendente fue instrumentada en el periodo presidencial de José López Portillo y se da en el marco de la Reforma Política de 1977 y por la cual se modificó el artículo 73 constitucional, fracción VI, en el que se ratifica al Congreso para legislar todo lo relativo al Distrito Federal. Dicha facultad del congreso se debía someter a varios preceptos o bases, de las cuales la segunda dice "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." No se pudieron utilizar porque no se reglamentó su aplicación y por tener muchos requisitos para su accionamiento:

... dicha disposición fue derogada en agosto de 1987 sin que hubiera llegado a aplicarse alguna vez. Sin embargo, en la Ley Orgánica del DF se mantuvo la posibilidad (artículos 51 al 57) de que ciertos ordenamientos legales y reglamentos pudieran quedar sujetos a referéndum, lo que significa convalidación de la ciudadanía de una norma propuesta por el poder público. Sin embargo, esa opción sólo podría realizarse a propuesta del presidente de la república o de alguna de las cámaras que integran el Congreso de la Unión, aunque el artículo 73, fracción VI de la Constitución lo contradice.⁴¹

Además del órgano del regente para la atención y la participación ciudadana, el Consejo Consultivo, y las Juntas de Vecinos Delegacionales, se sumaron en 1978 dos nuevas formas de participación ciudadana: los Comités de Manzana y las Asociaciones de Residentes, instancias a las que no se les hizo una reglamentación como en el caso del Consejo Consultivo, y las Juntas de Vecinos. Los miembros de estos órganos serían elegidos para un periodo de tres años, los Comités de Manzana eran la instancia más básica formada por los vecinos pertenecientes a la misma manzana de la que se elegirían un jefe de manzana que los representaría en la siguiente instancia, las Asociaciones de Residentes en las que se formaría una mesa directiva consistente en un presidente, un secretario y tres vocales. Así mismo, las Juntas de Vecinos delegacionales estarían conformadas por los miembros de las mesas directivas de las Asociaciones de Residentes, y a su vez formarían una mesa directiva de la Junta de Vecinos de la Delegación, consistente también de un presidente, un secretario y tres vocales elegidos en el pleno de una asamblea. Por último

⁴¹ Martínez Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el D.F.? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. Ed. Océano. México, 1996. p. 75.

el Consejo Consultivo estaría formado por los presidentes de las Juntas de Vecinos y presidido por el regente de la ciudad.⁴² La funcionalidad de este mecanismo piramidal sólo sirvió para que la estructura corporativa se amoldara a su forma:

En este contexto, el Consejo Consultivo de la Ciudad fue un órgano de una representatividad ciudadana plural y hasta 1993, en que se propuso su desaparición con las reformas al gobierno de la ciudad, sólo fue un órgano de legitimación de decisiones gubernamentales en lugar de un espacio de representación de intereses y demandas ciudadanas.⁴³

Ante esto y después de haber experimentado la crisis económica, el surgimiento de la participación ciudadana independiente abre la opción de un mayor protagonismo de la ciudadanía a partir de su participación en movimientos y organizaciones de la sociedad civil, que en ocasiones se tuvo que dar en forma espontánea como en los últimos meses de 1985 después del temblor.

1.3.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA INDEPENDIENTE Y SOCIEDAD CIVIL.

La participación ciudadana independiente en el Distrito Federal, ha tenido una trayectoria a lo largo de las últimas tres décadas del siglo XX , que señala algunos fenómenos novedosos: la movilización en los años setenta y

⁴² Llorens, Carmen. "El Consejo consultivo de la Ciudad de México: ¿Mito o realidad? En *El Cotidiano*. Universidad Autónoma Metropolitana. Año 2, núm. 11, México, 1986. Pags 12- 14. .p. 14.

⁴³ Ziccardi, Alicia. *La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México*. En prensa, 2000. p. 13.

ochenta del Movimiento Urbano Popular (MUP), la participación ciudadana espontánea de 1985, y ocho años después, el Plebiscito Ciudadano de 1993. Además de una ampliación de las organizaciones civiles en número y en tipos de actividades.

La proliferación de organizaciones, grupos sociales, asociaciones y demás formas de expresión colectiva diferenciadas del ámbito oficial y clientelístico, inician su emergencia en la realidad política del Distrito Federal en los años sesenta.

Los movimientos y organizaciones sociales son diferentes formas de agrupación pero ambas pertenecen a la sociedad civil. La experiencia más significativa es la que proviene del MUP, de su articulación exitosa durante los ochenta en la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (Conamup) y su revitalización gracias a la influencia de organizaciones creadas a partir de la experiencia del sismo de 1985: la Coordinadora Única de Damnificados, posteriormente Asamblea de Barrios.⁴⁴

Los movimientos sociales se caracterizaron en los ochenta por ser una de las primeras manifestaciones de la sociedad civil que puso en evidencia la inoperancia de las instancias oficiales para hacer llegar al gobierno una petición ciudadana, no servían ni daban atención a una ciudad que aumentaba su demanda de servicios. Los movimientos sociales fueron una opción para

⁴⁴Alvarez Enriquez, Lucía. *Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura*. Col. Biblioteca de las Entidades Federativas. CEIICH, UNAM, México, 1998. p 161.

muchas agrupaciones de vecinos y colonos de asentamientos populares para pertenecer a una fuerza común, capaz de hacer dialogar y negociar una solución a sus demandas de urbanización, regularización de tierras, seguridad, etc.

Los primeros signos de independencia y el distanciamiento de estas organizaciones tiene su referente más antiguo en los años sesenta, aunque su presencia fue más clara en la década siguiente:

El antecedente más remoto se encuentra en las organizaciones del sistema corporativo urbano agrupado en torno a la CNOP, que constituyó durante varias décadas la única red funcional de agrupaciones de base popular en la capital.

De esta red emergió la ya mencionada Comisión Depuradora de Colonias del Distrito Federal en 1962, cuya creación fue planteada inicialmente como una necesidad de los colonos de generar organizaciones representativas [...]. La comisión constituyó formalmente la primera organización popular urbana destinada a la gestión que surgió por fuera del sistema corporativo, y su creación representa de alguna manera la ruptura del monopolio detentado por la Federación de Colonias Proletarias del D.F. (afiliada a la CNOP) sobre la organización popular urbana.⁴⁵

Otras opciones de organización independiente pertenecientes al MUP, que tienen sus orígenes en la década de los setenta, son los movimientos nacidos de estrategias de activistas políticos que promocionan la organización independiente para alcanzar mejores niveles de vida y de conciencia cívica.

⁴⁵ Idem. p. 155-156.

Las dos principales formas de este tipo de organización son el movimiento de Línea de Masas y las Comunidades Eclesiales de Base.⁴⁶

Las organizaciones civiles, por otra parte, son aquellas que dedican su accionar para un bien común, pero que no es tan inmediato como en el caso de los movimientos, — que se forman en torno a una necesidad específica, (lucha por la tierra, por drenaje, por agua, etc.) — las organizaciones civiles en cambio, generalmente son de asistencia social privada, asociaciones de profesionistas, de concientización en materia de salud, ecología, educación y cultura política; lista que podría ser interminable.

Los diferentes tipos de organizaciones civiles, que se han dado a lo largo de las tres últimas décadas del siglo XX en la Ciudad de México, se caracterizan por tener objetivos particulares, que representan una necesidad común de un número considerable de personas por lo que estas organizaciones adquieren también mucha fuerza y legitimidad ciudadana. Las primeras organizaciones civiles fueron formadas por grupos de empresarios, comerciantes, profesionistas, colonos, trabajadores y religiosos que han practicado la organización sectorial y gremial desde antes de la década de los setenta. En esta época se da la expansión del fenómeno organizativo, como ya vimos con los movimientos sociales, pero también en lo que se refiere a los alcances de las asociaciones civiles, la aparición de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs).

⁴⁶ Idem. Alvarez, Lucía. p. 157.

Uno de los aspectos novedosos de las organizaciones civiles en los ochenta fue la consolidación de las ONGs en el ámbito de la sociedad civil en el DF. Este tipo de organizaciones se caracterizan principalmente por declararse no lucrativas y por estar financiadas por organismos internacionales y nacionales. Dirigen su actividad al ámbito público, como en el caso de los grupos ecologistas y, sobre todo, no aspiran a competir por posiciones políticas, sin embargo sí intentan incidir en ellas. Las ONGs se diferenciaron de las ya existentes Asociaciones Civiles, en que tradicionalmente éstas últimas son agrupaciones sectoriales de gremios que sí tienen fines de lucro. Resalta en los últimos años de la década de los ochenta y en los primeros de los noventa la creación de organismos nacionales, con representaciones locales en el DF, para la difusión y promoción de la democracia:

Tal es el propósito específico de la Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia, formada en 1991, y del Movimiento Ciudadano por la Democracia, fundada en diciembre del mismo año por el fallecido líder potosino, el doctor Salvador Nava Martínez. También han proliferado las organizaciones específicamente fundadas para la vigilancia y respeto del voto ciudadano. En ese caso se encuentra la Asamblea Democrática por el Sufragio Efectivo (ADESE), que surgió en 1988, el Tribunal Independiente Ciudadano (TIC), aparecido en 1989 en relación a los comicios legislativos de Michoacán en ese año, el Consejo para la Democracia, de 1990, y el Acuerdo Nacional para la Democracia (ACUDE), en 1991.⁴⁷

⁴⁷ Crespo, José Antonio. "Democratización, el esfuerzo ciudadano" en *El Cotidiano*. Universidad Autónoma Metropolitana, Núm. 52, enero-febrero, México, 1993. p. 13.

Estas organizaciones y movimientos plantearon formas de agrupación política y social que eran novedosas en sus maneras de movilización, es decir, eran formas de interacción social de grupos que intentaban alejarse de las maneras tradicionales, para hacerlo tenían que incurrir en formas de participación ciudadana no previstas, canales alternos a los del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y dependientes por tanto del DDF.

Los acontecimientos de 1985 generaron un resurgimiento de la sociedad civil en el centro de la ciudad, volviéndose esta zona la principal impulsora de la participación ciudadana gracias al movimiento inquilinario y de los damnificados, concretamente la Coordinadora Unica de Damnificados. Además generaron espacios para la participación ciudadana en la reconstrucción y en la gestión de las normas inquilinarias, el discurso de los movimientos sociales hacía explícita su demanda de cambio en las estructuras del gobierno de la ciudad. Este resurgimiento del potencial de la sociedad civil tuvo que ver en alguna medida con los logros alcanzados en la Reforma Política del Distrito Federal que devino tras el terremoto de 1985; proceso que se revisará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

La estructura de gobierno que prevalecía en el Distrito Federal desde 1928 tuvo un primer cambio significativo en 1970, con la creación de nuevas delegaciones y de las Juntas de Vecinos. Esto amplió las posibilidades de la participación ciudadana a pesar de que siguió existiendo el Consejo Consultivo. En 1977 encontramos otro intento promovido por el propio gobierno federal para transformar las instituciones democráticas en el DF. Dentro de la Reforma Política promovida por López Portillo en 1977 de la cual emana la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPE), también se incluía "la posibilidad de mejorar la vida política del Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana que han probado su efectividad en estados que disponen de vigorosas instituciones democráticas: el referéndum y la iniciativa popular"¹. Sin embargo, como vimos, este intento de incorporación de mecanismos de la democracia directa para una participación ciudadana más efectiva no fueron aplicados. En ese sentido la Reforma Política del Distrito Federal estaba ya encaminada a formar un esquema de democracia integral que tendría sus primeros referentes en la siguiente década, periodo en el que comienza a haber una mayor participación tanto de movilizaciones sociales, como

de partidos políticos en torno a los problemas de gobernabilidad y construcción de instituciones democráticas.

2.1 LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL

2.1.1 ANTECEDENTES

Los años ochentas se caracterizan por la demanda de democratización de las estructuras de gobierno de la Ciudad de México por parte de dos actores principales: los movimientos sociales y los partidos políticos de izquierda. La consolidación de los movimientos sociales en la periferia de la ciudad reflejaba la necesidad de gestionar, ante las autoridades de la ciudad, una respuesta a sus necesidades de vivienda, servicios públicos, educativos; iba implícita una demanda atenuada de la ampliación de espacios para la participación ciudadana y una democratización de las estructuras del Departamento del Distrito Federal (DDF) Estas organizaciones fueron las primeras en demandar una ampliación o recuperación de los derechos ciudadanos, sin embargo su demanda de democratización estaba acotada por el hecho de que una prioridad de estas organizaciones era que se les reconociera como actores capaces de incidir en lo público.

¹ López Portillo, José. "Exposición de Motivos" de la *Reforma Política*. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. III: Reformas a la Constitución. No. 26 p. 369.

No había coordinación entre partidos políticos y organizaciones civiles, por lo que la demanda de democratización política, en la primera mitad de la década de los ochenta, señala una desarticulación de los partidos políticos de oposición con la sociedad civil. "Entre las demandas populares no se escucha la de libre elección del regente o gobernador, ni la de diputados locales, y en las reformas de los partidos no se proponen espacios de participación directa para los ciudadanos, fuera del ejercicio del voto"²

La principal demanda de los partidos de oposición y de las organizaciones sociales era la democratización del Distrito Federal, sin embargo los primeros demandaban la creación del estado 32 en el territorio de la Ciudad; y los otros, inmersos en la necesidad de gestionar y de ganar la lucha diaria por servicios básicos, en la práctica, pedían la incorporación de la participación ciudadana en el gobierno de la ciudad.

Esta demanda fue tradicionalmente abanderada por los partidos de Izquierda que en los años ochenta retomó vigor, pero que tuvo sus inicios en décadas pasadas:

La creación del Estado 32 o Estado de Anáhuac no era un debate político nuevo. En 1961 el Partido Popular, donde militó Lombardo Toledano, reafirmó sus propuestas como lo había hecho antes, acerca del gobierno del DF pero en ese año pedía la reforma del art. 73 y los demás relativos a la Constitución para crear el Estado del Valle de

² Casa y Ciudad, "Evolución o regresión? El Gobierno del DF" en *El Cotidiano*, UAM, año 2, núm. 11, México, 1986. Pags. 7-11. p. 9.

México, dentro del cuál "se establecerían los municipios que la naturaleza económica y social del nuevo Estado señale, así como el territorio y la forma del gobierno del DF"³

La demanda fue retomada principalmente por el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) El primero de ellos planteaba convertir el Distrito Federal en un estado más, con poderes locales, gobierno autónomo y una constitución propia del "Estado del Valle de México". La propuesta del PMT era similar pero concebía la conversión de las delegaciones políticas en municipios.⁴

Por otro lado, las organizaciones se volvieron en un interlocutor legítimo de aquellos que no teniendo casa eran los más desprotegidos, estas organizaciones eran las que ya discutían la necesidad de establecer una nueva dinámica entre el gobierno y los ciudadanos, sin embargo la desconexión entre partidos políticos y sociedad civil habría de mantenerse hasta septiembre de 1985. Los primeros años de esta década se caracterizan por una movilización efectiva pero desarticulada respecto a su influencia en los partidos, teniendo principalmente logros limitados a las demandas específicas de las organizaciones.

³ Mellado Hernández, Roberto. *La participación ciudadana en el Distrito Federal: del debate parlamentario a la norma*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. UNAM, FCPYS. México, 2000. p. 55.

⁴ Op. cit. Casa y Ciudad. P. 9-10.

El gobierno inició por su parte una reforma administrativa que consistió principalmente en la adición y reforma de la Ley Orgánica del DDF y su reglamento. Los cambios consistieron en aumentar las secretarías – tres en 1978 – a las seis secretarías generales que había en 1983. A la antigua Dirección General de Policía y Tránsito se le dio el rango de Secretaría General de Protección y Vialidad. Se creó la Secretaría General de Planeación y Evaluación (para coordinar las acciones del DDF con el Plan Nacional de Desarrollo y la Secretaría General de Desarrollo Social). Además se dividió la Secretaría General de Obras y Servicios, de la cual nacieron dos nuevas secretarías generales: la de Desarrollo Urbano y Ecología, y la de Obras.⁵

Los cambios en la Ley Orgánica no implicaron una mejor comunicación entre ciudadanos y gobernantes, ni la apertura de vías para la participación ciudadana, lo que no era suficiente para la oposición que exigía el cambio del DF en un estado más, con poderes locales autónomos, elección directa de gobernantes por parte de los ciudadanos y una mayor inclusión de la ciudadanía en los problemas que más le afectaran. Estos temas habrían de abordarse de manera más formal a partir de 1985, iniciando así un proceso de reforma que hasta la fecha no concluye. Quedan por resolverse el problema de la conversión del DF en un estado. En los siguientes apartados se hará un recuento de los alcances y limitaciones en cuanto a la estructura política del DF y la participación ciudadana dentro este proceso de reforma, para poder situar el contexto en que el Plebiscito

⁵ Berrios Pilar y Bolívar Espinoza. "Reforma política y reforma del Distrito Federal", en *El*

Ciudadano de 1993 tuvo lugar. Se ha dividido este proceso en cuatro etapas en la que resalta una notable participación de organizaciones civiles y sociales en las dos primeras; y una disminución considerable de su participación en las dos últimas. Por otro lado es de resaltar el papel que jugaron los partidos políticos y el gobierno dentro de este proceso en todas sus etapas, así como la disminución gradual de la participación de la sociedad civil dentro de este proceso. en el que ha habido avances en cuanto a la participación ciudadana formalizada en leyes, pero que ha tenido una menor participación real dentro de los procesos de cambio institucional de la entidad, al menos en los términos en que fue planteada durante la organización y realización del Plebiscito Ciudadano de 1993. (cuadro 1)

CUADRO 1

RPDF	Alcances	Fases	Impulsores y protagonistas
Etapa 1 (1985-1992)	Creación e instalación del primer órgano de representación la ARDF, que inició funciones en 1988. Reincorporación de las Juntas de Vecinos.		Miguel de la Madrid convoca a las audiencias públicas: <i>Renovación Política Electoral y Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal</i> . Participación en éstas por parte de los partidos de oposición; exigencia compartida con el MUP de creación del estado 32.
Etapa 2 (1992-1994)	Creación del Gobierno de la Ciudad de México, elección indirecta del Jefe de Gobierno del DF en 1997, estos cambios no se llevaron a cabo debido a las reformas posteriores. Ampliación de las facultades de la ARDF para 1994. Creación de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales..	Fase 1 Convocatoria e instalación de la Mesa de Concertación Política por parte de Camacho Solís (1992) y organización y realización del Plebiscito Ciudadano (1993) Fase 2 Propuesta de reforma de Camacho Solís (1993) y elaboración	Fase 1: Convocatoria del Jefe del DDF. Participan en las audiencias públicas de la Mesa de Concertación el gobierno, partidos políticos, instituciones académicas y organizaciones civiles y sociales. Participación en el Plebiscito Ciudadano de partidos políticos, organizaciones civiles y sociales y la ciudadanía en general. Reforma aprobada gracias a la alianza PRI-PAN-PARM.

		del nuevo Estatuto de Gobierno del DF (1994)	Fase 2: Elaboración del Estatuto de Gobierno del DF en el Congreso de la Unión (1994)
Etapa 3 (1995-1996)	Elección directa del Jefe de Gobierno del DF a través del voto universal y secreto para 1997. Ampliación de las Facultades de la Asamblea, creación de la ALDF. Elaboración de la Ley de Participación Ciudadana del DF. Elección de Jefes Delegacionales para el año 2000. Desaparición de los Consejos Ciudadanos Delegacionales (1996)	Fase 1: Discusión sobre la Elección de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales y elaboración de la Ley de Participación Ciudadana del DF (1995) Fase 2: Elección de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales. Aprobación unánime de la Reforma del Estado (1995-1996)	Fase 1: Los partidos políticos discuten en la asamblea la Ley de participación Ciudadana y el Estatuto de Gobierno. Fase 2: Tiene como marco la Reforma del Estado de 1995 convocada por Ernesto Zedillo, concensada con los partidos políticos. Participación "camuflajeada" de los partidos políticos en la elección de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales, poca afluencia de electores (1995)
Etapa 4 (1997-1998)	Elaboración de la (nueva) Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (incorporación de los mecanismos plebiscito y referéndum) Creación de los Comités Vecinales. Instalación del Instituto Electoral del Distrito Federal y del Código Electoral del DF.		Participación de los partidos políticos en la primera legislatura (1997-2000) de la ALDF en la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana, el Código Electoral del DF.

2.1.2 PRIMERA ETAPA DE LA REFORMA POLÍTICA DEL D.F. (1985-1992)

Luego de los desastres ocurridos por el terremoto, en el segundo lustro de la década de los ochenta, se establece una urgente revaloración de la forma de gobierno de la ciudad, de su organización y de la participación ciudadana en estos procesos. Los cambios de esta etapa se dieron a partir de la iniciativa del Presidente Miguel de la Madrid en 1987, presionado por lo mucho que se vio rebasado el gobierno para atender los problemas causados por el sismo, en primer lugar convocó a una serie de audiencias públicas denominadas *Renovación Política Electoral y Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito*

Federal, experiencia que de acuerdo al texto de la iniciativa presentada a finales de 1986 ante el Congreso de la Unión, consistía en las reformas a los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127, y la derogación de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "que contiene los principios constitucionales para la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal".⁶

Fue hasta marzo de 1987 en que se convocó al Congreso de la Unión a llevar a cabo sesiones extraordinarias para discutir la iniciativa. Las propuestas de los diversos partidos parecían coincidir en crear de un órgano de representación para la Ciudad de México, sin embargo no había acuerdo respecto a la creación del estado 32. En la iniciativa se acepta el hecho que hubo dos opciones en las audiencias públicas, la primera, sostenida por el gobierno y el PRI, que pretendía mantener al DF con el *status* político y jurídico prevaleciente en ese momento; y la segunda, promovida por la oposición, que abogaba por la creación de un estado libre y autónomo, en el territorio del DF, con elección directa de gobernador, dividido en municipios y con un órgano legislativo local. Sin embargo en la propia iniciativa se reflejó la renuencia a considerar las exigencias de la oposición.

La iniciativa que se somete a la consideración del Poder Revisor de la Constitución, asume y ratifica las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, de constituirse en una República Federal y,

⁶De la Madrid Miguel, "Iniciativa de decreto" en Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. *Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal*. INEHRM, México. 1987. p. 11.

como consecuencia, reservar su circunspección territorial para la residencia de los Poderes Federales, manteniendo el *status* jurídico del Distrito Federal, y conservando su sede en la Ciudad de México, como se decidió desde el 18 de noviembre de 1824.⁷

Los argumentos para no considerar la propuesta de los partidos de oposición y las organizaciones expresadas en el interés de "minorías ciudadanas", son expuestos extensamente en la iniciativa, esencialmente son estos:

- a) La existencia de razones históricas, desde 1824 el D.F. es la base territorial de los Poderes Federales, y sustenta la soberanía de esta entidad.
- b) La Ciudad de México le pertenece a la Nación ya que todas las regiones de México han contribuido a su desarrollo, debido a su función de unificación nacional.
- c) Los poderes federales tendrían que trasladarse a otro lugar, con el consecuente enorme gasto económico.
- d) La posibilidad de que coexistan Poderes Federales y Poderes Locales generaría un conflicto entre ellos que pondría en riesgo el pacto federal.
- e) El reconocimiento mayoritario en las audiencias públicas sobre participación ciudadana de mantener un territorio exclusivo para los Poderes Federales en el Distrito Federal.

Sin embargo en la discusión de 1987 los partidos políticos de oposición continuaron con su demanda, la cual ya era compartida por todos ellos. Las propuestas del PRI eran simétricas respecto a la iniciativa presidencial y se resumen en los siguientes puntos:

⁷ Idem. p. 12.

1. Establecimiento de un Congreso Local que incrementara la integración de los ciudadanos en la vida política del D.F., la solución de sus problemas y la participación en la toma de decisiones.
2. El Congreso Local tendría facultades para revisar y aprobar el presupuesto del DDF, revisar y autorizar el Plan General de Desarrollo Urbano, establecer consultas, expedición de leyes relativas al fuero común, ratificar nombramientos del presidente de la república y mantener vigilancia sobre los servidores públicos.
3. Fortalecer los órganos vecinales.

El PAN abogó por la reforma al artículo 43 Constitucional para crear un nuevo Estado del Valle de México, suprimiendo el DF, además propuso:

- 1) Quitarle la facultad a la Cámara de Diputados para otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- 2) Suprimir la facultad del Presidente de nombrar al Gobernador del DF y al Procurador General de Justicia del D.F.
- 3) Que puedan estar sujetos a juicio tanto el Jefe del DDF como el Procurador.
- 4) Suprimir al Jefe del Departamento y al Procurador General de Justicia del D.F.

El PSUM propuso el establecimiento del régimen municipal como principal esquema para la conformación institucional del Distrito Federal, además propuso:

- 1) El establecimiento de un Estado del Valle de México, con poderes ejecutivo, legislativo y judicial.
- 2) Cabildos abiertos y funcionamiento colegiado de conformación proporcional.
- 3) Referéndum para sustituir o rectificar autoridades.
- 4) Demarcaciones nuevas coherentes a la realidad de las comunidades, barrios, pueblos y colonias.

El PPS sugirió la instauración de un estado libre en el territorio del DF junto con los otros partidos, su propuesta de nombre fue la de Estado del Valle de Anáhuac, también propuso:

- 1) Establecimiento del régimen municipal sobre las división político-administrativa existentes: las delegaciones.
- 2) La sede de los Poderes Federales debe reducirse a los edificios sedes de tales poderes.

Además del propósito común de todos los partidos de formar un nuevo estado, el PDM abogó por una Constitución propia para el Estado del Valle de México en la que:

- 1) El ejecutivo local sería ejercido por un ayuntamiento encabezado por gobernador o alcalde electo.
- 2) Las reformas se calificarían por un congreso local y por referéndum.
- 3) Se considere un Poder Judicial Local.
- 4) Se considere el traslado de la capital de la república a un lugar distinto, decisión sujeta a un referéndum.

El PST, PRT, y el PMT compartían la propuesta de la creación del estado 32, con congreso local, constitución propia, municipalización y mantener los Poderes Federales en un pequeño territorio federal: el PMT propuso el Centro Histórico.⁸

Sin embargo estas propuestas no tuvieron mayor efecto en la iniciativa considerando que la institución de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ya estaba contemplada en la reforma, que se llevó a cabo prácticamente en los términos en que el ejecutivo la planteó. En agosto de 1987 fue publicado el decreto por el cual se formaba la ARDF, órgano que se integraría de 40 representantes electos según el principio de votación y mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos

según el principio de representación proporcional; serían electos para un periodo de tres años. La Asamblea comenzaría a funcionar a partir de 1988 con facultades limitadas.

Además se reformaría la estructura de participación ciudadana institucionalizada, el primer paso fue la reincorporación de las Juntas de Vecinos, lo que no implicó que estos renovados canales de participación dejaran de tener características clientelares, además se eliminaron las figuras del referéndum e iniciativa popular, que no se aplicaron, porque nunca se elaboró el reglamento para el uso de estas herramientas.

Resalta en esta etapa la participación de la Conamup y especialmente de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) creada en 1985, organización que logró mantener interlocución con el gobierno, además gestionó sus demandas con lo cual contribuyó a la discusión del cambio en la estructura política y las vías para la participación ciudadana. La CUD contribuyó a la revitalización del MUP en esta década y en parte esta experiencia tuvo su continuación en 1987 con la creación de la Asamblea de Barrios, que en 1988 sería un actor importante en el primer gran logro de la alianza de los partidos políticos para la conformación de la ARDF.

En 1989 las organizaciones afines a la Asamblea de Barrios convocaron a la Convención Nacional del Movimiento Urbano Popular o Convención de Anáhuac,

⁸ Idem. INEHRM P. 95-105.

evento en el que se discutieron los lineamientos de las organizaciones y asuntos relativos a la reforma política:

La estrategia propuesta por la Convención versaba sobre buscar la ampliación de su influencia social y política, impulsar la lucha por la democracia y promover un acercamiento a los sectores medios. La Convención se insertó también en el debate acerca de la democratización del D.F. en el estado número 32 de la Federación.⁹

Con esto la sociedad civil se hizo presente nuevamente a finales de los ochenta, e impulsó el debate sobre la transformación de la forma de gobierno del DF y sobre la ampliación de la participación ciudadana en la esfera pública.

2.1.3 LA REFORMA POLÍTICA DE 1992-1994

En la segunda etapa de la reforma (1992-94) se llevó a cabo la organización y realización del Plebiscito Ciudadano, ésta se inició a partir de los últimos meses de 1992 con la propuesta de las autoridades de la ciudad para instalar un foro de discusión en que participarían gobierno, partidos políticos, instituciones académicas y organizaciones sociales y civiles, proceso que continuó a lo largo de casi todo el año de 1993 (fase 1) y terminó en 1994 (fase 2), con el debate en la Asamblea sobre la fecha en que se llevarían a cabo, por primera vez, la elección de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales; y la elaboración del Estatuto de Gobierno del DF en el Congreso de la Unión.

⁹ Idem. p. 162.

En ambas fases se dan pasos significativos para la democratización del DF en lo que se refiere a la forma de gobierno, pues se le concederían facultades legislativas a la ARDF y además tendría este nuevo órgano el poder de ratificar al Jefe de Gobierno, propuesto por el Ejecutivo Federal de entre los senadores, diputados federales o asambleístas, pertenecientes al partido que lograra el mayor número de asientos en la ARDF. Con esto se lograba una participación indirecta de la ciudadanía en la designación de la nueva figura del Jefe de Gobierno del DF, y la posibilidad de que un militante de la oposición ocupara el puesto, aunque la atribución de nombrarlo seguiría siendo del presidente de la república. Además se creaba una nueva figura de representación ciudadana, los Consejeros Ciudadanos Delegacionales, a elegirse en 1995. Esta fórmula fue novedosa ya que vino a sustituir al Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Tras estas reformas se abría una nueva etapa, sin embargo los cambios de esta reforma no se aplicaron, salvo la elección de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales, debido a las reformas de la etapa 3 (1995-1996)

2.1.4 LA PROPUESTA DE CAMACHO SOLÍS.

En agosto de 1993 el Gobierno Federal a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho, propuso una reforma a la ARDF en la que destacó la propuesta de la participación de la Asamblea en la ratificación del Jefe de Gobierno que sería designado por parte del ejecutivo, pero éste

obligatoriamente debía pertenecer al partido (Senador, Diputado Federal o Asambleísta) que haya logrado el mayor número de votos en las elecciones para asambleístas; y la formación de una nueva estructura de participación ciudadana basada en la formación de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

Nuestra propuesta, la propuesta que hace el gobierno del presidente Salinas de Gortari, ha tomado en cuenta el conjunto de posiciones iniciales que se hicieron sobre el tema, las reflexiones hechas durante todo el proceso de la mesa de Concertación, las opiniones de personas informadas y comprometidas con la ciudad, **las inquietudes ciudadanas que se recogieron en el plebiscito** y en otras manifestaciones de la sociedad capitalina, las preocupaciones que existen en otras partes del país sobre la ciudad, una experiencia de gobierno en condiciones difíciles y, sobre todo, la búsqueda hoy de los mejores términos para expresar, en un diseño institucional, los intereses de la ciudad, de sus habitantes y del país.¹⁰

La iniciativa consistió en ampliar las facultades de la Asamblea para que se transformara en un órgano con capacidades legislativas para 1994, la elección de los Consejos Ciudadanos Delegacionales en 1995 y, para que en 1997 tuviera efecto la elección indirecta del Jefe de Gobierno del DF y su ratificación por parte de la ARDF, o el senado.

¹⁰ *Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, 16 de abril de 1993. p. 46.

Las primeras reacciones por parte de los partidos de oposición fueron de rechazo, a pesar de esto, la iniciativa se aprobó gracias a la negociación por separado entre el PRI, PAN y PARM en el Congreso de la Unión:

Entre los principales argumentos de los partidos para rechazar la propuesta de reforma, estuvo el hecho de que no se estaba dotando al DF de un gobierno propio, y que la transformación de la Asamblea era insuficiente al no otorgarle facultades legislativas plenas; el que la elaboración del estatuto de gobierno no estuviera a cargo de la misma Asamblea, y que la elección del Jefe de gobierno no se llevara a cabo en 1994.

Los partidos PRI, PAN y PARM votaron a favor las reformas propuestas por Camacho y el gobierno, que fue aprobado en lo general por 306 votos, por 28 en contra del PPS, PRD y PFCRN. En el senado, en el mismo mes de septiembre de 1993, se logró la reforma gracias al acuerdo PRI-PAN, con la oposición del PRD. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1993. Sin embargo la discusión de la reforma en la etapa (2) no culminó con los cambios institucionales. En el periodo de elaboración del Estatuto de Gobierno del DF continuó la discusión sobre la necesidad de ampliar la autonomía del Gobierno de la Ciudad. La elaboración del nuevo texto normativo se llevó a cabo en junio de 1994, debido a que el ambiente político de ese año tuvo eventos significativos que habrían de llamar la atención:

A pesar de que los trabajos de dicha Comisión [Plural para la Elaboración del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal] comenzaron en el mismo mes de enero, debido a los inesperados acontecimientos que se sucedieron desde fines de 1993 hasta los primeros meses de 94 (designación del candidato presidencial del PRI; la renuncia de Manuel Camacho a la regencia del D.F.; el levantamiento armando del EZLN en Chiapas; las nuevas negociaciones para otra reforma electoral federal; y el asesinato de Luis Donaldo Colosio) la discusión sobre el Estatuto se pospuso por algún tiempo. Ante la grave situación política por la que atraviesa el país, el tema de la reforma política del D.F. fue perdiendo relevancia tanto en los medios de comunicación como en el medio político. Con todo, para los meses de mayo y junio volvió el tema y en la Comisión mencionada se llevaron a cabo más de 15 sesiones de trabajo en las cuales se volvieron a formular diversas propuestas para modificar la estructura política de la capital.¹¹

Al final de esta etapa (1992-1994), la discusión de la reforma se dio exclusivamente en el ámbito de la esfera política tradicional: el Congreso de la Unión, los partidos políticos y el gobierno. El proyecto de ciudad fue reformado nuevamente conforme a lo propuesto esencialmente por el gobierno, pues el 21 de agosto se aprobaría (con la oposición del PRD y el PPS, 18 votos; y con la aprobación de 255 votos por parte de los partidos PRI, PAN, PARM y PFCRN) En el debate en el Congreso de la Unión sobre el Estatuto, y durante el trabajo de la Comisión para su elaboración, persistió la inconformidad de los partidos políticos respecto a las limitaciones de la reforma. En el caso del PRD y el PPS, votaron en

¹¹ Frutos Cortés, Moises. *El proceso de reforma político-electoral en el Distrito Federal de 1977 a 1994 y los partidos políticos*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, UNAM, FCPYS, México, 1999. p. 321.

contra debido a que la elaboración del Estatuto estaba condicionada a los cambios constitucionales de 1993, cambios por los que ambos partidos habían votado en contra junto con el PFCRN, y que seguían considerándolos insatisfactorios.

El siguiente paso era organizar la elección de los Consejeros Ciudadanos Delegacionales, que como señalaba la Ley Orgánica del DF de diciembre de 1994, habrían de instalarse para 1995, trabajos que despertaron la discusión de la reforma otra vez en el ámbito casi exclusivo del gobierno y los partidos políticos, teniendo como principales escenarios la primera y única Legislatura de la Asamblea de Representantes del DF y el Congreso de la Unión.

2.1.5 LA REFORMA POLÍTICA Y EL PLEBISCITO.

La constante hasta este momento en las etapas de la RPDF es la demanda de los partidos políticos por un nuevo ordenamiento institucional en la ciudad y la elección directa de los gobernantes locales. La sociedad civil se une a esta demanda después de los eventos de 1985, concretamente con la participación de la Conamup y la Asamblea de Barrios. Sin embargo la estrategia del PRI y de los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas fue dar concesiones graduales en la medida que tuvo control sobre la temporalidad en que se discutían los temas de la reforma.

En los primeros años de la década de los ochenta (1983-1985) el DDF cambió su estructura administrativa para dar mayor atención a problemas como seguridad, vialidad y contaminación ambiental. Pero los cambios se limitaron a eso, y no hubo un planteamiento serio por parte de las autoridades por impulsar un cambio en la estructura político-institucional de la ciudad que planteara la instalación de un órgano legislativo local y un ejecutivo elegidos por los ciudadanos: la creación de un nuevo estado. Tampoco hubo cambios que ampliaran el marco legal de la participación ciudadana que pudiera dar reconocimiento a las expresiones participativas más allá del ámbito institucional.

En la etapa 1 (1985-1992) esta reforma fue tibia con relación a la demanda de los partidos, pero se logró la instalación del primer órgano de representación, la ARDF. Sin embargo la iniciativa de cambios constitucionales del ejecutivo federal marcaría los límites y alcances; los resultados fueron concesiones que el propio gobierno federal "concedió", incluso antes de comenzar el debate de la iniciativa. Los puntos más delicados estaban siendo reiteradamente postergados.

La primera fase de la etapa 2 (1992-1994) de la RPDF, se caracterizó por tener un periodo de estancamiento no obstante que ante la convocatoria de Camacho Solís en la Mesa de Concertación hubo una amplia participación de los partidos y el gobierno. El diálogo se estancó debido a la falta de un acuerdo entre el gobierno y el PRI con los partidos de oposición, ya que demandaban la creación

del estado número 32 y la ampliación de los poderes de la ARDF, así como la municipalización.

Los partidos hicieron explícito su deseo de convertir el DF en un estado más de la federación. Debido a que las Mesas fueron un medio limitado para este reclamo, la organización y realización del Plebiscito Ciudadano de 1993, fue una movilización que permitió a los impulsores de la reforma promover una nueva estructura de gobierno y la incorporación de un marco legal para la participación ciudadana, además crearon un escenario de discusión. En la exigencia de la creación de un nuevo estado, estaba implícita las demanda de municipalización, instalación de un poder judicial local autónomo y un congreso local, que era compartida con diferencias mínimas por PAN, PPS, PARM, PFCRN y PRD.¹²

Esta movilización intentó que el asunto de la creación del estado 32 no se postergará y quedará archivado como sucedió en 1986. A finales de 1992 la mesa de concertación y las Audiencias Públicas dejaron de ser el vehículo óptimo para despolarizar las propuestas encontradas de la oposición y el PRI; a pesar de que en la Mesa de Trabajo 1 se discutieron "124 documentos presentados por 33 militantes de partidos políticos, 30 miembros de organizaciones sociales, populares y cívicas, 39 especialistas en administración pública e investigadores universitarios, y 22 ciudadanos a título personal".¹³

¹² Idem. p. 268-302.

La discusión de la RPDF por parte de los partidos políticos, sociedad civil, y la población en general, unidos en torno a la propuesta del Plebiscito Ciudadano del 21 de marzo de 1993, fue un hecho que obligó tanto al gobierno y al PRI, como a todos los partidos políticos a iniciar un debate más intenso sobre la creación del estado número 32 y sobre la participación de la ciudadanía en la reforma.

El cambio de actitud por parte del gobierno y el PRI capitalino, respecto a la posibilidad de plantear cambios constitucionales que llevaran a la creación de un gobierno autónomo, se reflejó por primera vez después de esta etapa. Las Mesas de Concertación, sin embargo, terminaron sin que de ellas se sacara un acuerdo formal respecto al futuro de la entidad, pero se pudieron perfilar tres opciones de forma de gobierno:

- a) Mantener la figura del DF con un departamento administrativo que se haría cargo de otorgar los servicios, con la designación del Jefe del Departamento ratificada ya sea por el Senado, la Cámara de Diputados o la asamblea; los delegados también estaría sujetos a ratificación.
- b) Erigir una entidad federativa en el territorio actual del DF, manteniéndose como sede de los Poderes Federales, con congreso local, organizada en municipios, con elección directa de presidentes municipales y gobernador.
- c) La creación de un gobierno distinto, de excepción con poderes locales, con respeto a la soberanía del Congreso de la Unión sobre el DF.¹⁴

El Presidente Carlos Salinas no reaccionó oficialmente respecto a la realización del Plebiscito Ciudadano. El gobierno estaba decidido a aprobar su iniciativa y para eso tuvo que enfrentarse a una oposición al principio unida en torno a la

¹³ Idem. p. 310.

¹⁴ Idem. p 310.

defensa de la exigencia en la creación del estado 32 y la organización del plebiscito; y luego fragmentada ante la reconsideración del PAN y del PARM respecto a los "avances" de la reforma propuesta por Camacho, que en su opinión debían ser aprovechados por limitados que fueran.

La posibilidad de que un miembro de la militancia opositora ocupara el puesto de Jefe del DDF efectivamente significaba un primer signo de apertura por parte del PRI y el gobierno, tal vez sólo para ganar tiempo y que estos cambios tuvieran efecto hasta después de 1994. En este sentido el impacto de la apertura del gobierno era "cuestionable", pues hay que resaltar el hecho de que la propuesta implicaba que este cambio tuviera efecto hasta 1997, para no perder la oportunidad de que el ejecutivo volviera a elegir al siguiente Jefe del DDF en 1994, como ocurrió al asumir Ernesto Zedillo la presidencia quien designó a Espinoza Villareal como el último regente del DF.

A los partidos de oposición que votaron en contra de la reforma, PRD, PPS y PFCRN, les pareció incompleta la propuesta de 1993. No se había logrado la creación del Estado 32, ni tampoco un gobierno de excepción autónomo; la ARDF crecía en facultades, a partir de estos cambios pudo legislar y no sólo emitir bandos y ordenanzas, sin embargo le estaba negado legislar en gasto social, educación, procesos electorales, medios de comunicación, hacienda; tampoco podría ratificar o destituir exclusivamente al Jefe de Gobierno del DF. No se

abrieron posibilidades para la reglamentación de mecanismos de la democracia directa (plebiscito, referéndum o iniciativa popular). Así, ninguna de las alternativas propuestas por el plebiscito eran incorporadas a los avances hasta ese momento.

Cualquier propuesta que no considerara la creación de un gobierno local en el DF, iba a ser insuficiente, el PPS y el PRD se convirtieron a partir de este momento, en los principales opositores a esta reforma.

2.2 LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL DE 1995 A 1998.

La etapa 3 de la reforma (1995-96) inició a partir del ofrecimiento del gobierno de Zedillo de iniciar la Reforma del Estado. Las reformas en el DF fueron discutidas dentro del rublo de "federalismo" y como consecuencia de los Compromisos para el Acuerdo Político Nacional (15 de enero de 1995), en los que se contempló como puntos de discusión la *Forma de Gobierno, administración, cuerpo legislativo, administración conurbada de servicios públicos y participación ciudadana*.

La fase 1 de esta etapa se inicia en 1995 con la iniciativa del gobierno para instalar los Consejos Ciudadanos y elaborar la Ley de Participación Ciudadana, proceso que permanecería sin acuerdo con la oposición. El PRI logró sacar adelante su propuesta de Ley de Participación Ciudadana, con lo que evitó la participación de los partidos en las votaciones de consejeros ciudadanos a efectuarse el 12 de noviembre de ese mismo año, que tuvo una afluencia de votantes de apenas el 15 por ciento del padrón.

Sin embargo en la fase 2 de esta etapa (1996) se aprueban de forma unánime las reformas que ofreció el gobierno federal: la elección directa del Jefe del nuevo Gobierno de la Ciudad de México y la transformación de la ARDF en ALDF en 1997, así como la elección directa de los titulares de las demarcaciones políticas que se establecieran en lugar de las delegaciones políticas para el año 2000, para instalar el nuevo esquema de tres niveles de gobierno en concordancia con el marco jurídico de los estados y la federación en todo el país.

Tras la convocatoria del gobierno se abrió el debate y otra vez los protagonistas principales serían los actores tradicionales de la esfera política. La etapa 3 (1995-1996) se caracterizó por tener una mayor trascendencia en los puntos esenciales que tocó el plebiscito en 1993. En esta ya se proponía la elección directa del Jefe de Gobierno y la atribución de facultades legislativas a la Asamblea.

Sin embargo los aspectos más ríspidos de la fase 1 (1995) se registraron durante la instalación de las votaciones de Consejeros Ciudadanos Delegacionales, en la que no estaban contemplados los partidos. Esto fue lo que suscitó grandes diferencias y polarizó la posición del PRI respecto a los otros partidos. La primera fase de esta etapa se centra en la discusión sobre la fecha en que habría de llevarse a cabo la elección de los Consejeros Ciudadanos — la propuesta de Zedillo, en abril de 1995, proponía la elección hasta 1997 —, lo que motivó la ruptura del acuerdo dado entre PRI y PAN durante la votación de las reformas de 1993, y en la elaboración del Estatuto de Gobierno de 1994. Además otro hecho de controversia fue la no participación de los partidos políticos en dicho proceso de elección de representantes ciudadanos. Al final en mayo de 1995 el líder capitalino del PRI, Roberto Campa, anunciaba que su partido aceptaba que la elección de Consejeros tuviera lugar en ese mismo año, pero sin la participación de los partidos políticos, que se limitarían a la organización y vigilancia de los comicios.

En la segunda fase se pueden ver dos hechos significativos:

a) La aprobación de la reforma de Zedillo por parte de la mayoría priísta en la Asamblea; y

(b) la elección de los Consejeros Ciudadanos el 12 de diciembre de 1995, con baja afluencia de votantes, además de la participación "camuflajeada" por parte de los partidos políticos.

Iniciada la segunda fase de la etapa 3 (1995), se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana que reglamentaba los Consejos Ciudadanos (cuadro 2)

CUADRO 2

Título I De las instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal.	Título II De los consejos ciudadanos.	Título III De la organización y funciones de los consejos ciudadanos.
<p>La participación de los habitantes y de los ciudadanos del Distrito Federal, se realizará conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de esta ley y de las demás que resulten aplicables, a través de las siguientes instancias:</p> <p>I Los Consejos Ciudadanos.</p> <p>II Audiencia Pública.</p> <p>III Difusión Pública.</p> <p>IV Colaboración ciudadana.</p> <p>V Consulta Vecinal.</p> <p>VI Quejas y denuncias.</p> <p>VII Recordos periódicos del Delegado.</p> <p>VIII Los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.</p>	<p>Se integrará un Consejo de Ciudadanos como órgano de representación vecinal y de participación ciudadana en cada Delegación del Distrito Federal, por el voto libre, secreto y personal de los ciudadanos vecinos de las mismas, en elección directa, para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación de aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las Delegaciones determinen el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y las Leyes.</p>	<p>Los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana para atención de los intereses de la comunidad delegacional en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos al entorno del lugar de residencia de dicha comunidad.</p> <p>Los Consejos de Ciudadanos son independientes de la Administración pública del D. F. Para el ejercicio de sus funciones y operaciones como órganos de representación vecinal y participación ciudadana, en el Presupuesto de Egresos del DF que le proponga al jefe del D.F., la Asamblea de Representantes preverá una asignación de recursos para apoyo de cada Consejo, que se ejercerá por administración de la Delegación respectiva. De dicha suma, se</p>

		otorgará una compensación económica para los Consejeros por su asistencia a las sesiones ordinarias del Pleno. ¹⁵
--	--	--

Antes de la aprobación en la ARDF, el 9 de junio, el PAN anunció su retiro de la Mesa de Negociación de la Reforma Política del D.F. e interpuso un amparo ante la Suprema Corte de Justicia "contra la anticonstitucionalidad de la reforma". El 8 de junio, el PRD interponía un amparo ante el juzgado noveno del distrito en contra del Congreso de la Unión "por las reformas al Estatuto". En los siguientes días, después de la aprobación de la reforma, se habría de levantar una denuncia ante la Suprema Corte de Justicia por parte de PAN, PRD, PT y PVEM. Sin embargo el 29 de ese mismo mes se instaló el Comité Central para la Integración de los Consejos Ciudadanos, evento en el que hubo conatos de violencia entre los guardias de seguridad del regente Espinoza Villareal y asambleístas perredistas. El 3 de julio se interpondría una nueva denuncia de los partidos de oposición ante la misma instancia judicial por la inconstitucionalidad de la Ley de Participación Ciudadana, sin embargo los Ministros concluyeron que dicha Corte no estaba facultada para examinar conflictos de naturaleza electoral.

Finalmente se llevó a cabo en diciembre la elección de 365 Consejeros Ciudadanos, para integrar los 16 Consejos Delegacionales; en esta votación participó sólo el 15 por ciento del padrón.

Sin embargo, luego de estas controversias en 1996, se darían los primeros pasos hacia una reforma electoral con mayor alcance, en la que además se incluía la reforma de la estructura política del DF, en la que aun había desacuerdos, pero ya estaba decidida la elección directa del jefe de gobierno, por lo que la discusión en la segunda fase de la etapa 3 de la RPDF (1996) tendría avances más concretos.

2.2.1 LAS REFORMAS DE 1996.

En el segundo semestre de 1996 se dieron importantes cambios, tanto en el ordenamiento constitucional, como en la legislación reglamentaria en materia electoral federal: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La composición de los órganos de representación nacional cambió, además se fortaleció el régimen de partidos para hacerlo cada vez más competitivo; se garantizaron mejores de condiciones de equidad en la contienda electoral al dotar de atributos de independencia y autonomía al organismo depositario de la autoridad electoral.

Los cambios en el Poder Legislativo Federal consistían en el fortalecimiento de los partidos mediante la reforma de regímenes de representación proporcional en ambas Cámara Legislativas:

¹⁵ Cuadro tomado de Op. Cit. Berrios y Bolívar. p.69.

INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE LA UNIÓN

- a) CÁMARA DE DIPUTADOS Fijación del límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por ambos principios.
- b) CÁMARA DE SENADORES Incorporación del principio de representación proporcional para integrar la Cámara de Senadores.

En el régimen de los partidos se eliminó la figura de registro condicionado, en su lugar se creó la nueva figura de Agrupaciones Políticas Nacionales, no obstante, aumentó de 1.5 a 2 por ciento el mínimo requerido para que los "Partidos Políticos Nacionales" conserven su registro. Se reglamentaron varios aspectos de las condiciones de equidad en la contienda electoral:

- 1) el acceso a los medios electrónicos;
- 2) el régimen financiero de los partidos políticos; y
- 3) los topes a gastos de campaña.

El Instituto Federal Electoral (IFE) se creó como una institución de Estado autónoma sin ninguna participación o representación del poder ejecutivo. El IFE se integraría de un Consejo General y de una Secretaría Ejecutiva. El Consejo General estaría encabezado por el Consejero Presidente del Consejo General, que asumió algunas de las atribuciones que anteriormente le correspondían al Director General (figura suprimida). En lo que se refiere a justicia electoral se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación que dejó de depender, al igual que el IFE, del poder ejecutivo.

Así mismo se fortalecerían también los órganos electorales locales, las constituciones y leyes de los estados incorporarían sus principios y garantías fundamentales en materia electoral, así como el nuevo *status* de autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia a escala estatal y municipal.

El régimen político electoral del DF tendría cambios significativos respecto a la reforma de la fase 1 de la etapa 3 (1995), en lo que se refiere a la elección popular del Jefe de Gobierno del DF se dispuso que fuera electo por voto directo, universal, libre y secreto, para un periodo de seis años. Dentro de las nuevas atribuciones que tendría a su cargo el Jefe de Gobierno del DF están, la de presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; la facultad de iniciativa exclusiva respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, además ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

Se incrementaron las facultades de la Asamblea Legislativa, que ahora está integrada por diputados con atribuciones suficientes para crear y modificar los ordenamientos legales que norman la vida cotidiana de los capitalinos:

- a) Nombrar a un sustituto, en caso de ausencia del Jefe de Gobierno.

b) Aprobar el Código Fiscal, el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal, cuya propuesta debe enviar el Jefe de Gobierno de esta ciudad

c) Vigilar el correcto ejercicio de los recursos públicos por parte de las autoridades capitalinas.

d) Emitir leyes para organizar y fiscalizar las finanzas públicas locales: fomento económico y protección al empleo, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles y otros aspectos que inciden en las finanzas de la ciudad.¹⁶

Además, se determinó que a partir de 1997 se elegiría al Jefe de Gobierno; y en el 2000 a los responsables de las demarcaciones políticas.

En lo que se refiere a la incorporación de la exigencia de los partidos de oposición, (compartida por la sociedad civil) de integrar un gobierno autónomo en la entidad, con división de poderes, era satisfecho en un sentido limitado, porque la propuesta original era la de formar el estado 32. En la reforma prevalece la argumentación principal del PRI de no convertir el DF en un estado más por ser la sede de los poderes federales que Manuel Aguilera Gómez señala de esta manera:

Es importante destacar que las funciones judicial, legislativa y ejecutiva no están a cargo de poderes sino de órganos debido a que no es posible concebir la existencia de dos poderes ejerciendo actos de soberanía sobre un mismo territorio. En el estatuto de gobierno para el DF se reproducen en su expresión fundamental los

¹⁶ Batres, Martí. "La reforma política del Distrito Federal" en *Diálogo y debate de cultura política*. Año 2, núms., 5 y 6, julio-septiembre de 1998. Págs. 39-58. p. 43.

contenidos tradicionales de las constituciones de los estados de la Federación, con las salvedades que se precisan:

- a) El órgano encargado de la administración de la justicia es el Tribunal de Justicia, estructurado de manera semejante a las instituciones de este género de los estados de la República.
- b) El órgano encargado de la función ejecutiva es el jefe de gobierno, electo mediante voto universal, directo y secreto, provisto de facultades muchísimo más amplias que cualquier otro gobernador.
- c) El órgano legislativo que tiene facultades semejantes, pero menores, a las previstas para la mayoría de los congresos locales.¹⁷

Durante la última fase de la etapa 3 (1996) de la RPDF la participación ciudadana autónoma tiene una menor incidencia y participación en el debate. Los partidos y el Gobierno Federal fueron los principales interlocutores de la reforma, cuyos resultados en cuanto a participación ciudadana fueron menos atendidos, siendo el nuevo régimen de representación el mayor beneficiado, mientras que los canales de participación serían jurídicamente eliminados: la RPDF en 1996 implicó, por acuerdo de los partidos, la desaparición de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. Por tanto se creó un vacío legal respecto a la participación ciudadana y sus instancias, paréntesis que se cerró hasta las reformas de la etapa 4 (1997-1998) con la elaboración en 1998 de la nueva Ley de Participación Ciudadana y la instalación de los nuevos canales institucionalizados de participación ciudadana: los Comités Vecinales.

2.2.2 REFORMAS EN 1997-1998

¹⁷ Aguilera Gómez, Manuel. "La reforma política para el Distrito Federal: la adaptación jurídica a una nueva realidad política" en Op. Cit. *Diálogo y Debate de Cultura Política*. Pags. 31-38. p.33-34.

La etapa 4 se caracterizó por tener como contexto el marco del nuevo gobierno del Distrito Federal. Entre sus principales avances está la elaboración de la nueva Ley de Participación Ciudadana, la instalación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y la elaboración de una Ley Electoral para la entidad. En la nueva Ley de Participación Ciudadana se consideran (art. 3º) mecanismos de la democracia directa:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa Popular;
- IV. Consulta vecinal;
- V. Colaboración Vecinal;
- VI. Unidades de Quejas y Denuncias;
- VII. Difusión Pública;
- VIII. Audiencia Pública; y
- IX. Recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación Territorial.¹⁸

La I Legislatura de la ALDF, noviembre de 1997, aprobó una iniciativa de reforma al Estatuto de Gobierno del DF, que fue enviada al Congreso de la Unión donde también se aprobó, para ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1997. Aprobado por los 66 integrantes de esta Asamblea, este nuevo Estatuto sentó las bases para la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal.

¹⁸ Ley de Participación Ciudadana. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura. 26 de noviembre 1998. p 2. [<http://www.asamblea.gob.mx>] (marzo 3, 2001).

En este momento la ALDF ya funcionaba con sus nuevas atribuciones, dando continuidad a su trayectoria, ya que desde 1988 el recinto de Donceles se convirtió en la sede de la RPDF (Cuadro 3)

CUADRO 3

PRIMERA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES (1988-1991)		
CARACTERÍSTICAS	COMPOSICIÓN	FACULTADES
El signo distintivo de la Asamblea de Representantes es que desde el principio surgió como un órgano pluripartidista. Su fórmula de integración permite el acceso a las distintas expresiones políticas. Desde 1988 y hasta la fecha, este órgano colegiado se integra por 40 representantes electos bajo el principio de mayoría relativa y 26 representantes electos bajo el principio de representación proporcional. La estancia en el cargo tuvo una duración de tres años	La primera Asamblea de Representantes quedó conformada por 34 integrantes del PRI, con lo que obtuvo la mayoría. Al PAN le correspondieron 18 espacios; 14 fueron para los partidos aglutinados en el Frente Democrático Nacional (3 para el PMS; 3 para el PPS; 4 para el PFCRN; 2 para el PARM y 3 más para el PARM-PFCRN)	Las facultades iniciales de la Asamblea eran expedir normas de observancia obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de Bandos y Ordenes administrativas, las cuales son normas jurídicas que tienen como finalidad la atención de un servicio público por parte de la autoridad. La participación de los representantes en otros aspectos como la planeación, el desarrollo político, económico, social y cultural en el Distrito Federal, no tenía mayor injerencia real en las decisiones del Ejecutivo.
LA SEGUNDA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DF(1991-1994)		
Entre 1991 y 1994 en que funcionó, fue notable el aumento en la discusión sobre la necesidad de una reforma política y acentuar el proceso de democratización en el Distrito Federal. Nueve de estos asambleístas convocaron al Plebiscito Ciudadano de 1993.	El PRI logró nuevamente la mayoría; esta vez obtuvo 40 curules; el PAN 11; el PRD 7; el PFCRN 5; el PPS 2, y el PARM 1.	La segunda Asamblea se instaló con las mismas facultades y funciones que la primera representación.
ASAMBLEA DE REPRESENTANTES, I LEGISLATURA(1994-1997)		
La Asamblea de Representantes en su I Legislatura significó un paso mayúsculo en el avance	El PRI obtuvo 38 espacios en esta representación; el PAN 14; el PRD 10; el PT 2, y el	Facultades legislativas limitadas

democrático de la ciudad y cumplió sus objetivos dentro de la más equilibrada pluralidad ideológica ejercida por los distintos partidos representados en ella.	PVEM otros 2	
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DF, I LEGISLATURA(1997-2000)		
El 15 de septiembre de 1997, comenzó a sesionar el órgano legislativo, esta vez, bajo el nombre de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, I Legislatura.	Su conformación fue la siguiente: PRD 38 curules, que lo ubicaron como el grupo parlamentario mayoritario; el PRI obtuvo 11 espacios; el PAN 11; el PVEM 3, y el PT otros 3.	Facultades legislativas casi plenas. ¹⁹

El resultado de la RPDF en la etapa 4 (1998), sin duda reflejó el fortalecimiento de los partidos políticos y la democracia representativa en el plano local, sin embargo la participación ciudadana entraría en una etapa de desarticulación en cuanto a las instancias y herramientas disponibles, incluso hubo vacíos legales respecto a las instancias institucionalizadas de participación ciudadana con la desaparición, en 1996, de los Consejos Ciudadanos Delegacionales.

La Ley de Participación Ciudadana aprobada en 1998, fue en efecto un intento más por dotar a la población de vías efectivas de participación, se reconocen en esta normatividad los mecanismos de participación ciudadana ya mencionados.

El plebiscito es un mecanismo del Jefe de Gobierno, quien tiene la facultad de convocarlo para que los ciudadanos "expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida

¹⁹ Cuadro hecho a partir de la información del sitio de la ALDF. [<http://www.asamblea.gob.mx/>] (marzo 3, 2001).

pública del Distrito Federal" (arts. 13 a 24) El plebiscito puede ser solicitado por el 1 por ciento de ciudadanos empadronados, pero la solicitud formal es presentada por el Jefe de Gobierno y no podrá someterse a plebiscito asuntos relativos a:

- 1) Materias de carácter tributario o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- 2) Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- 3) Los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y
- 4) Los demás que determinen las leyes. (art. 16)²⁰

El referéndum (arts. 25 a 35) es un mecanismo de aprobación o desecho de decisiones de la ALDF, sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de competencia legislativa. La convocatoria deberá realizarse previamente al dictamen de las comisiones legislativas correspondientes. Uno o varios diputados a la Asamblea Legislativa; o por el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y la clave de la credencial de elector, cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del DF.

La Iniciativa Popular se define (arts. 36 a 44) como un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del DF podrán presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto a

²⁰ Ley de Participación Ciudadana. Op. Cit. p. 4-5.

materias de su competencia y que le corresponda a ésta expedir, con las siguientes exclusiones:

- 1) Tributaria o fiscal así como de egresos del Distrito Federal;
- 2) Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;
- 3) Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;
- 4) Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal; y
- 5) Las demás que determinen las leyes.²¹

Finalmente, la Consulta Vecinal es un mecanismo que en las demarcaciones territoriales da la opción de "emitir opiniones y formular propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residan" (art. 45) y que puede ser utilizado por:

- I. Los vecinos de una o más demarcaciones territoriales, o de una o varias colonias;
- II. Los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios o de bienestar social y demás grupos sociales organizados; y
- III. Los Comités Vecinales de una o varias colonias. (art. 46)²²

La incorporación de los Comités Vecinales se enmarca dentro del esquema de representación, son instancias que están vinculadas de manera directa con la ciudadanía, sin embargo la baja participación de los votantes y la indefinición de

²¹ *Ley de Participación Ciudadana*. Op. Cit. 6.

²² *Ley de Participación Ciudadana*. Op. Cit. p. 7.

sus funciones, señalan la necesidad de perfeccionarlos para que efectivamente sean canales de intervención de los ciudadanos. Las principales características expresadas en los artículos 80 a 108 de la Ley de Participación Ciudadana son los siguientes:

Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana. Tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales 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 los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. (art. 80)²³

En lo que se refiere a la Consulta Vecinal, la Colaboración Vecinal y la Audiencia Pública, que son mecanismos cuyo ámbito está limitado a la demarcación delegacional, su instrumentación es complicada debido a que no tiene carácter obligatorio (en el caso de la Consulta Vecinal), no se establece la manera en que se debe aplicar la colaboración (Colaboración Vecinal), o no tiene carácter obligatorio para la autoridad (Audiencia Pública).

Los mecanismos que se aplican en la toda la entidad tienen los mismos límites, el exceso de requisitos para implementar los mecanismos (plebiscito, referéndum e iniciativa popular), así como la falta de obligatoriedad en el cumplimiento de los

²³ Ley de Participación Ciudadana. Op. Cit. p. 11.

resultados, son características que dificultan su uso. Ninguno de los mecanismos de democracia directa instrumentados en la Ley de Participación Ciudadana, permiten que la propuesta de llevarlos a cabo, así como la definición de los cuestionamientos que contengan, provenga directamente de los ciudadanos.

Si bien es cierto que el plebiscito puede ser solicitado por el 1 por ciento de ciudadanos empadronados, la decisión de solicitarlo formalmente y, sobre todo, la elaboración de las preguntas, queda bajo responsabilidad del ejecutivo local, (aunque "puede" auxiliarse de otras instituciones de gobierno e instituciones de educación superior, art. 18) con lo que la participación de los ciudadanos queda acotada en dos sentidos: primero, los requisitos para solicitarle al Jefe de Gobierno, parecen ser más un obstáculo pues pueden inhibir el ánimo de la ciudadanía para solicitarlo, sentimiento que aumenta al no estar obligado el Jefe del ejecutivo local a solicitarlo formalmente; y segundo, en la ley no se establece que las autoridades locales tengan que acatar los resultados del mismo si se instrumentara. Al respecto la ley dice en su artículo 21 que los resultados tendrán carácter "vinculatorio" sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación, cuya suma de votos represente por lo menos la tercera parte del padrón electoral. De tal manera que es muy difícil que una iniciativa ciudadana en favor de un plebiscito tenga posibilidad de llevarse a cabo ya que

- a) Si no tiene la simpatía del Jefe de Gobierno éste puede simplemente no solicitar la instrumentación del mecanismo.
- b) No hay posibilidad de que el ciudadano participe en la formulación de las preguntas.

c) No hay obligatoriedad en el acatamiento de los resultados. El referéndum es un mecanismo cuya instrumentación tiene menos posibilidades de ser llevada a cabo, porque tiene más requisitos que dificultan su solicitud, incluso si esta proviniera de un grupo de asambleístas. Al igual que el plebiscito los resultados de la consulta no comprometen legalmente a las autoridades a acatarlos, además para poder convocarlo es necesario que su instrumentación sea aprobada por dos terceras partes de los diputados de la ALDF. En este sentido, las opciones que tiene la ciudadanía para incidir en el trabajo legislativo son limitadas. En el caso del referéndum, sus resultados ni siquiera tienen carácter "vinculatorio" y sus efectos sólo servirían como "elementos de valoración" para la autoridad.

La iniciativa popular tiene aun más requisitos, resalta el hecho de que la solicitud tenga que estar presentada de acuerdo a "principios básicos de técnica jurídica", y que los solicitantes (el 1 por ciento del padrón que cumpla con los mismos requisitos que en el caso de las solicitudes de plebiscito y referéndum) nombren un representante. Por último, en el artículo 44, se asienta que tampoco tiene carácter vinculatorio y que no se puede admitir cualquier iniciativa que la Asamblea haya declarado "improcedente".

Así, estos mecanismos parecen ser recursos exclusivos de las autoridades y no de la ciudadanía; en efecto se amplía la participación ciudadana pero bajo las condiciones en que la autoridad establezca, haciendo jurídicamente imposible que una iniciativa ciudadana, (donde la participación implique decidir acciones de

gobierno, contribuir en la actividad legislativa o proponer directamente leyes) tenga repercusiones concretas.

Sin embargo la participación ciudadana en el DF, como hemos podido verificar, ha tenido grandes avances en lo que se refiere a participación electoral, es decir, en cuanto a la participación ciudadana prevista por la democracia representativa. El primer gran paso en este sentido fue la creación de la Asamblea en 1988, órgano que fue ampliando sus facultades durante sus 10 primeros años de vida, ejerciendo sus facultades legislativas en muchas áreas de las que se han resaltado la elaboración de un nuevo Estatuto de Gobierno y de la Ley de Participación Ciudadana. La reforma muestra que sus alcances tienden más al fortalecimiento del régimen de partidos en el DF y la instauración consecuente de órganos locales de gobierno. Sin embargo el esquema de representación en el DF, en comparación con el de los estados, carece de Cabildo, en el que las fuerzas sociales y políticas de cada una de las Delegaciones (o Municipios) estarían representadas, y serían un contrapeso para el Jefe Delegacional..

Estos logros por tanto señalan la necesidad de que la RPDF tenga mayores alcances, tanto en representación (Cabildos), como en la manera en que se instrumentan los mecanismos e instancias de participación ciudadana. Sin embargo la existencia de órganos de gobierno propios (Jefe de Gobierno, Asamblea Legislativa, Jefe Delegacional) e instancias de representación vecinal (Comités Vecinales); así como de mecanismos de participación ciudadana de la Democracia Directa (plebiscito, referéndum e iniciativa popular) previstos en la

Ley de Participación Ciudadana, muestran un esquema de democracia integral, que aunque todavía tienen que perfeccionarse, despliega muchas más opciones de participación política para los habitantes de la ciudad, sobre todo en lo que se refiere a la democracia representativa.

El camino que en la esfera política y pública tuvieron que recorrer, tanto los partidos, como las organizaciones sociales y civiles, para llegar a estos resultados todavía limitados, no sólo en cuanto a que los logros se fueron alcanzados gradualmente, sino que además, en que en cada una de las etapas hubo una mayor participación de la sociedad civil y los propios partidos en la discusión de la reforma. Cabe resaltar que salvo las dos últimas etapas 3 (1995-1996) y 4 (1998), en que hubo una mayor participación de los partidos políticos en el diseño de las reformas, en las etapas anteriores 1 (1985-1992) y 2 (1992-1994), las reformas fueron sacadas adelante a partir de iniciativas presidenciales a las que se les pudieron hacer modificaciones mínimas por parte de los partidos de oposición; y que además fueron aprobadas por la mayoría priísta o por coaliciones de este mismo partido con el PAN y el PARM. El Plebiscito Ciudadano reunió a los partidos representados en la ARDF, y las voces de apoyo de la sociedad civil, a favor de una reforma más ambiciosa que la que proponía el gobierno durante la etapa 2, pudiendo hacer eco en la esfera pública y generando una discusión más amplia tanto sobre la falta de representación local, como de la carencia de mecanismos para la intervención de los ciudadanos en asuntos de interés público. El proceso de organización y realización del Plebiscito

Ciudadano, el contexto en que se dio y su influencia en la etapa 2 (1992-1994) de la reforma, serán revisados en el tercer capítulo.

CAPÍTULO III

EL PLEBISCITO CIUDADANO DE 1993

3.1 LA ORGANIZACIÓN.

En la primera etapa de la organización del Plebiscito Ciudadano, los principales promotores fueron sólo nueve asambleístas y el PRD. El argumento esencial por el que se propuso la consulta, fue que los trabajos de las mesas habían perdido entusiasmo y compromiso. La disposición del PRI, de manera general antes y durante las Mesas de Concertación, había sido evitar la discusión y esperar a que los otros partidos, los académicos y demás participantes en este foro, hicieran sus propuestas en lo respectivo a la forma de gobierno en el DF. La estrategia priísta fue la de esperar para luego lanzar una iniciativa de reforma que sólo pudiera ser modificada en forma limitada en el Congreso, como efectivamente los hicieron en abril de 1993.

Se había trabajado en cuestiones técnicas en las otras mesas de las Audiencias Públicas: 2.- Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios; 3.- Hacienda Pública, aspectos financieros y económicos del DF; y 4.- Procuración y administración de servicios. Sin embargo la ausencia de un acuerdo en la Mesa 1.- *Formas de gobierno y derechos ciudadanos*, y el silencio tanto del DDF como del PRI capitalino respecto a estos temas, hizo que la

discusión de los mismos se paralizara y dejara de tener un rumbo fijo y de consenso. Jacqueline Peschard definió las mesas como una "especie de seminario" que permitió a los partidos y al gobierno adentrarse más en la problemática general del Distrito Federal, pero:

su propia organización a partir de cuatro mesas o comisiones [...] llevaba implícita una concepción sobre la reforma en el sentido de que no podía reducirse el problema de los derechos políticos y el principio efectivo, por más que este fuera el más llamativo, y también el más controvertido¹

Ante esto el PRD acusó al gobierno de falta de voluntad política para discutir los temas "más trascendentes", y se retiró de la Mesa de Concertación poco antes de que se anunciara que se instalarían las Audiencias Públicas "con el argumento de que mientras el resto de los partidos había presentado sus propuestas específicas, ni el PRI ni el gobierno lo habían hecho, reservándosela hasta el último momento."²

La propuesta del grupo de asambleístas encontró una respuesta tibia de sus dirigencias, exceptuando la del PRD que siempre estuvo de acuerdo, y apoyó desde el principio a los convocantes del plebiscito.

¹ Peschard, Jacqueline "Una reforma para la ciudad capital", en *El Cotidiano*, No.54, Mayo, 1993. Pag 37-49 p. 39.

² Berrios y Bolívar Espinoza. "Reforma política y reforma del Distrito Federal" en *El Cotidiano*, No. 76, mayo-junio, 1995. Pags. 67-78. p. 75.

...el presidente del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, Marcos Rascón, reiteró el apoyo de su partido a la realización del plebiscito ciudadano e hizo un llamado al regente capitalino a apoyar este acto 'con lo que se abriría una reforma moral y política al proceso de reforma'.³

El PAN tomó la idea con cautela porque, como mucha gente lo sentía y lo señalaba, era una proposición identificada con el PRD, tomado en cuenta el retiro de este partido de las Mesas de Concertación, y el hecho de que fuera el partido de oposición, que desde el principio aceptó la propuesta *de los nueve assembleístas*.

Dentro de este grupo había diputados de todos los partidos con representación en la ARDF, exceptuando el rechazo puntual, desde un principio y hasta el final, por parte de todos los assembleístas del Partido Popular Socialista(PPS), que argumentaron que el plebiscito no estaba contemplado en la normativa constitucional y, que por lo tanto al no tener sus resultados ninguna obligatoriedad para el gobierno, distraería la discusión del tema dentro de la mesa de concertación de la que había renunciado el PRD. El PPS consideró un desdén la salida del PRD de las Mesas, "justo cuando se iba a tratar lo concerniente a la creación del Estado Anáhuac", propuesta pepesista que aunque era apoyada por

³ Hernández Carlos; Arce Luz Elena y Regis Elizabet, "La experiencia democrática del plebiscito en el DF", en Revista Estudios Políticos. UNAM. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Cuarta Época. No. Enero Marzo de 1994. Pags. 127-131. p.128-129.

todos los partidos desde 1986, y siendo éste el que la había propuesto formalmente, sentía que se le arrebatava el prestigio de haberlo llevado a las mesa de concertación:

.. cuando la propuesta del PPS ha ganado el apoyo y la adhesión mayoritaria, como quedó claramente comprobado en las audiencias realizadas por la Mesa de Concertación para la Democratización del DF, donde participan todos los partidos políticos, con excepción del PRD, que decidió retirarse antes de las audiencias, un grupo de personas, como una acción de distracción que favorece a las fuerzas contrarias a la creación del estado de Anáhuac, busca realizar lo que han dado en llamar un plebiscito, que por sus características no es sino una simple consulta pública, cuyos resultados no ofrecen ninguna confiabilidad para saber el grado de aceptación que tiene la propuesta de transformar el Distrito Federal en un estado.⁴

La versión compartida por los opositores al Plebiscito Ciudadano, de que era ilegal o de que "no está contemplado por la Constitución", fue uno de los principales motivos del senador priísta Manuel Aguilera para encabezar la oposición del PRI al plebiscito. Este mismo argumento fue otro de los motivos de las dudas del PAN: "...José Ángel Conchello Dávila, dirigente regional del Partido Acción Nacional (PAN), calificó la intención de realizar el plebiscito como "jurídica y organizativamente inviable"⁵

⁴ Reyes Contreras Alfredo, "¿Por qué no participamos?", en *Los partidos políticos en "El plebiscito"*. Suplemento especial de El Universal, 21 de marzo de 1993. p. 6.

⁵ Op. Cit. Hernández Carlos; Arce Luz Elena Y Regish Elizabeth. p 128.

En un principio la organización iba a estar a cargo de los propios asambleístas participantes, sin embargo a este grupo convocante se le sumaron organizaciones sociales, civiles, ONG's, académicos y estudiantes de instituciones académicas como la UNAM y la UAM; así como grupos de intelectuales. De esta manera se instituyó, el 28 de enero de 1993, el Consejo de Apoyo al Plebiscito (CAP), "con la participación de quinientas personas que representaban organizaciones políticas, sociales, religiosas, empresariales, académicas, artísticas e intelectuales; destacó la actividad que realizó Alianza Cívica".⁶

La segunda etapa de la organización inicia a partir de la creación del Consejo Ciudadano de Observación del Plebiscito (CCOP), el 5 de marzo de 1993 en un acto en el Salón Verde de la ARDF. Dicho organismo fue encabezado por Federico Reyes Heróles y agrupó a "diversos grupos de la opinión pública, intelectuales, políticos, empresarios y organismos de derechos humanos."⁷

Como el grupo original de asambleístas y de organizaciones era pequeño, el CAP fue el eje que amplió la participación de más organizaciones y ciudadanos en la organización del plebiscito, el plebiscito se llevó a cabo gracias al trabajo de 12 mil voluntarios que realizaron tareas en al menos tres organizaciones formales que nacieron durante el proceso de organización del plebiscito. En primer lugar el Consejo de Apoyo al Plebiscito, encabezado por los nueve asambleístas y el

⁶ Martínez Assad, Carlos. *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. Océano, México, 1996. p. 76.

⁷ Idem. p. 129.

Comité Organizador; el Comité Ciudadano de Observación del Plebiscito(CCOP); y el Comité de Enlace, que serviría para coordinar al CCOP y a las autoridades del DDF.

El CCOP se creó para dar una imagen plural y ciudadana al plebiscito, estuvo integrado por miembros de la sociedad civil; ciudadanos conocidos en la vida pública de los ámbitos político, social y cultural, miembros de organizaciones civiles, ONGs, organizaciones sociales e investigadores de instituciones universitarias. Este comité además de tener un carácter apartidista, estuvo encargado de organizar y observar la calidad del ensayo plebiscitario. El Comité de Enlace tendría la misión de coordinar acciones entre el DDF, los organizadores y el CCOP. El plebiscito se realizó con la ayuda de estos comités ciudadanos, la colaboración logística y económica del DDF y bajo la observación de representantes de las Juntas de Vecinos, pero en ningún momento estuvo controlado por la autoridad pública.

3.1.1 ASAMBLEÍSTAS COMO CIUDADANOS.

La primera etapa se centró en la promoción, en prensa escrita y en universidades, por parte de los nueve organizadores, introduciendo por estos medios el tema de participación ciudadana y sociedad civil.

El 11 de diciembre de 1992, en el Salón Verde de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, los nueve Asambleístas (Alejandro Rojas y Demetrio Sodi del PRI; Patricia Garduño y Pablo Jiménez del PAN; Amalia García y Pablo Gómez del PRD; Juana García y Domingo Suárez del PFCRN y Oscar Mauro Ramírez del PARM) anunciaban la convocatoria para la realización de un Plebiscito Ciudadano a realizarse el 21 de Marzo de 1993. Ese día se resaltó el carácter ciudadano de la propuesta y se insistió en el hecho de que "la organización del plebiscito será a título personal y no necesariamente refleja la postura de sus respectivos partidos en torno a la reforma política del Distrito Federal"⁸ Demetrio Sodi, Patricia Garduño y Pablo Gómez recalcaron la intención de incorporar a la ciudadanía en el debate de la reforma de la ciudad, "...así estaremos en condiciones de conocer la opinión de la sociedad sobre temas importantes como la elección de las autoridades y la creación del estado 32"⁹

También anunciaron ese día que los resultados se enviarían al Ejecutivo Federal, al Departamento del Distrito Federal, y al Congreso de la Unión; sin embargo aclararon que "no se trata de desconocer a la mesa de concertación, ni de confrontar al gobierno o a los partidos, sino que será una acción complementaria, pero fundamental para la reforma".¹⁰

⁸ La Jornada, 12 de diciembre de 1992. p.56 y 40.

⁹ Idem. p. 40.

¹⁰ La Jornada, 14 de diciembre de 1992. p. 20.

En esta primera etapa de la promoción del plebiscito y de su organización los puntos más polémicos fueron la "ilegalidad" o "legalidad" de esta práctica ciudadana. La posición de los convocantes era clara a este respecto, Alejandro Rojas Díaz Durán aceptaba que "el plebiscito no tiene validez jurídica legal, pero eso no es obstáculo para que se legitime con la participación ciudadana"¹¹. En efecto, sería como un ensayo del uso de este mecanismo, cuyos resultados no iban a tener obligatoriedad institucional. Sin embargo se insistió en que tampoco era ilegal, y se recordó que Benito Juárez había convocado a un plebiscito en México, razón por la cuál en esos primeros días se le llamó también a esta propuesta como el "segundo plebiscito".

La discusión sobre la legalidad y la validez de los resultados dominó la mayor parte de la primera etapa de promoción, y los asambleístas convocantes se dedicaron a promocionar su realización en la prensa mediante artículos periodísticos, Pablo Gómez escribió en la jornada el 18 de diciembre: "El Plebiscito no es ilegal, ya que los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, de manera individual, tienen la obligación reglamentaria de realizar audiencias públicas, es decir, deben consultar a los ciudadanos."¹² También se resaltaba el hecho de que ante la escasa participación ciudadana, no sólo en la Ciudad de México sino en todo el país, era urgente incorporar a nuestra legislación los procedimientos de democracia directa para "complementar" las instituciones tradicionales de la democracia representativa:

¹¹ Idem. p. 40.

El referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato constituyen, junto con las elecciones, mecanismos de participación ciudadana que son normales en la vida de cualquier sociedad moderna, menos desde luego en México¹³

Además se resaltaba la necesidad de restaurar los derechos ciudadanos de los habitantes del DF, de elegir a sus gobernantes, participar de las decisiones fundamentales en torno a la ciudad.

La postura del PRI, en lo general, fue de oposición, sin embargo al interior del partido había un grupo que decía estar interesado en democratizar al PRI, el Movimiento Democracia 2000, al que pertenecía Alejandro Rojas. Manuel Camacho, regente de la ciudad, durante la primera fase de la organización del Plebiscito no lo apoyó ni lo rechazó. Sin embargo la negativa priísta encabezada por Manuel Aguilera Gómez, dirigente del PRI capitalino, era tan intensa —entonces los promotores del plebiscito lo llamaban el “senador no” —, que el contraste con la posición de “respeto a la convocatoria ciudadana” por parte de Camacho Solís se sintió más como una rebeldía hacia su partido, aunque poco antes de la realización del plebiscito y algunas otras acciones posteriores durante su realización, contradicen esa postura inicial. Una actitud igualmente ambigua mostró el entonces priísta Rojas Díaz-Durán que a pocos días de realizarse el plebiscito anunció su retiro del Comité Organizador, debido a la decisión de

¹² Pablo Gómez, “*El Plebiscito*”, en *La Jornada*, 18 de diciembre de 1992. p. 7.

¹³ Luis Javier Garrido, “*El Plebiscito*” en *La Jornada*, 18 de diciembre de 1992. p. 12.

permitir votar a los ciudadanos con la licencia de manejo, luego quiso regresar bajo protesta, y finalmente hubo versiones de que intentó manipular el plebiscito mediante el robo de boletas.¹⁴

Sin embargo en la primera fase, hasta antes de la creación del CCOP, la propuesta de los nueve asambleístas ya había provocado una discusión al interior del PRI, en la que los interlocutores más sobresalientes eran Manuel Aguilera Gómez y Demetrio Sodi de la Tijera.

Aguilera Gómez señaló que los resultados del plebiscito no iban a ser confiables, ya que provocarían que la opinión del ciudadano "quede encajonada en un *sí* o en un *no*."¹⁵ Por su parte, Sodi de la Tijera resaltó la intención de incorporar a los ciudadanos en la discusión de la RPDF, en la que "la dificultad de conciliar las posiciones puede cancelar o posponer la reforma política"¹⁶; y vio en el plebiscito "el instrumento indispensable y complementario para que las audiencias públicas y la mesa de concertación cuenten con el respaldo de la decisión ciudadana."¹⁷

El desacuerdo en las filas priistas fue obvio y explícito cuando Rojas Díaz-Durán denunció que había presiones hacia los asambleístas del PRI convocantes, por parte del coordinador priista en la ARDF Juan José Osorio. Además señaló que

¹⁴ *El Universal*. 22 de marzo de 1993. p. 24.

¹⁵ Hernández Carlos; Arce Luz Elena y Regish Elizabeth. Op. Cit. p. 128.

¹⁶ Sodi de la Tijera, Demetrio. "DF, plebiscito ciudadano". En *La Jornada*, 18 de diciembre de 1992. p.23.

¹⁷ *Idem*. p. 23.

las presiones tendían a "evitar la incorporación de las bases priistas al plebiscito".¹⁸ Estas presiones se limitaron a presiones políticas que nunca pusieron en riesgo ni la permanencia de los priistas participantes ni su integridad física, como lo manifestó Sodí en la entrevista (ver anexo) Sin embargo fue claro que de manera general tanto la actitud del gobierno federal, como del PRI del Distrito Federal era de abierto rechazo y cuestionamiento, denunciando en todo momento que era un evento organizado principalmente por el PRD. El presidente Carlos Salinas de Gortari simplemente no opinó al respecto, mostrando indiferencia al movimiento generado por los nueve asambleístas.

Camacho Solís ya había recibido a los representantes propositores del plebiscito para que le expusieran los detalles y razonamientos de su convocatoria. El Regente aclaró que "el gobierno de la ciudad es respetuoso de las decisiones que tomen los nueve asambleístas"¹⁹, con lo que expresaba un ambiguo apoyo, de "no ayudar, pero tampoco obstaculizar"²⁰ a la organización del plebiscito, actitud que no varió durante casi todo el proceso de organización.

Para el 28 de enero de 1993 se daba el primer paso para la organización material del plebiscito, pues fue en esta fecha cuando el *grupo de los nueve* lanzó la convocatoria para formar el Consejo de Apoyo al Plebiscito. Unas trescientas personas, ciudadanos pertenecientes a grupos de la sociedad civil, a la iglesia,

¹⁸ La Jornada, 3 de marzo de 1993. p. 39.

¹⁹ La jornada. 19 de diciembre de 1992. p 19.

empresarios, dirigentes sociales; se reunieron en el Museo de la Ciudad de México para darle vida a este consejo. Éste habría de ser el eje por el cuál el Comité Organizador del Plebiscito recibiría el apoyo directo de la sociedad civil, por medio de trabajo de voluntarios, donaciones de dinero, y apoyo para la promoción del mismo. En el Consejo de Apoyo participaron 30 dirigentes del PAN, con lo que difícilmente podría afirmarse que era un evento esencialmente perredísta.

Otro aspecto importante del plebiscito fue el conteo de los votos que, por primera vez en la historia de las elecciones y consultas en México, sería realizado por una instancia ajena a las instituciones de Estado. El 10 de febrero de 1993 fue acordado con la Fundación Rosenblueth que el conteo de los votos sería llevado a cabo por esta institución, que no sólo se comprometió a realizarlo, sino a entregar los resultados el mismo día de la consulta, lo que fue otro hecho insólito debido a que nunca se habían dado resultados tan rápido.

3.1.2 COMITÉ CIUDADANO DE OBSERVACIÓN DEL PLEBISCITO.

A principios de marzo los caminos para la participación ciudadana fueron claros, la instauración del Comité Ciudadano de Observación del Plebiscito fue el vehículo por el cuál se daba entrada a grupos más amplios de la sociedad civil: "... organismos empresariales, religiosos, de derechos humanos, de movimiento

²⁰ Idem, p. 19.

urbano."²¹ Entre la lista de ciudadanos que se integraron al CCOP se encontraban Sergio Aguayo, Armando Labra, Eugenio Ortiz Gallegos, Adolfo Aguilar Zinzer, Hugo B. Margain, Octavio Rodríguez Araujo, Vicente Mayo, Carlos Monsivais, Eraclio Zepeda. También asistieron representantes de organizaciones civiles y sociales: Francisco Plancarte de Desarrollo Humano Integral A.C.; o Clara Brugada, dirigente de la Coordinadora Nacional de Movimiento Urbano Popular (CONAMUP). Otros miembros del CCOP fueron los académicos como Soledad Loeza y Daniel Cazés; periodistas como René Avilés Fabila y Miguel Ángel Granados Chapa, entre otras personas.

Lo que el CCOP permitió fue una mejor articulación entre los organizadores y el DDF, no obstante que el CCOP en su instalación se comprometió esencialmente a "emitir una opinión sobre la calidad democrática del plebiscito"²², una especie de arbitro ciudadano:

...este organismo se encargaría de vigilar la imparcialidad de la consulta y la conformación plural de los comités distritales, además de fungir como instancia observadora y con facultades para hacer recomendaciones sobre los mecanismos de organización, buscaría dar transparencia a los resultados.²³

Unos días después de la instalación del CCOP Camacho Solís propuso la instalación del Comité de Enlace entre el propio CCOP y el gobierno capitalino

²¹ La Jornada. 5 de Marzo de 1993. p. 10.

"para resolver las cosas prácticas" y aseguró que el DDF no organizaba el plebiscito, pero "tampoco será un obstáculo."²⁴

Ante la percepción difundida de que el PRD era el organizador del plebiscito, los nueve asambleístas organizaron un encuentro con los miembros del Movimiento Democracia 2000, donde se aclaró "que no es un evento del Partido de la Revolución Democrática (PRD) 'como han dicho algunos dirigentes del Revolucionario Institucional(PRI)'"²⁵

De esta manera el carácter ciudadano del plebiscito se fue haciendo menos nebuloso. El hecho de que fuera una iniciativa de asambleístas pertenecientes todos a partidos políticos, y que tuviera el apoyo explícito del PRD, provocaba la percepción de que era una movilización partidista. Con la creación de este organismo se amplió el margen para la incorporación de la participación ciudadana en la organización del plebiscito.

El CCOP se comprometió a realizar una evaluación técnica y un análisis de la calidad democrática del ensayo ciudadano propuesto, sin embargo a lo largo de su participación fue tomando un papel cada vez más protagónico. Fue el CCOP el que recomendó qué cantidad de dinero habría de aportar el DDF, y acordó con esta misma autoridad el orden de las preguntas, además delineó los

²² Idem. p. 10.

²³ Op. Cit. Hernández, Carlos, Arceo y Regish. p. 131.

²⁴ La jornada, 6 de marzo de 1993. p. 56 y 36.

procedimientos formales de la consulta y la incorporación de miembros de las Juntas de Vecinos como observadores.

No todo fue color de rosa tanto para el Comité Organizador, como para el CCOP, hubo confusiones serias que tensionaron la realización del plebiscito a unos cuantos días de que se realizara. El CCOP, de manera bilateral, acordó con Camacho Solís, a petición de éste, que para darle mayor formalidad y credibilidad a la consulta, los ciudadanos habrían de presentar la credencial para votar, ya sea con o sin fotografía, (en esas fechas se empezaron a emitir las nuevas credenciales con fotografía), además pidió que se cambiara el orden de las preguntas y que hubiera representantes de las Juntas de Vecinos como observadores. Sin embargo la consulta ya estaba planeada de tal manera que iba a ser mucho más complicado que los ciudadanos participaran en la consulta si se les exigía la credencial de elector. Esto creó un desacuerdo entre el CCOP y el comité organizador, quienes argumentaron que no se respetarían estos acuerdo entre Camacho y el CCOP.

... representantes de los 40 comités distritales del plebiscito habían pedido a los organizadores de la consulta que reconsideraran el acuerdo llegado con el gobierno capitalino de permitir la votación sólo con la credencial de elector. Y habían acusado al Consejo de Observación de tomar decisiones que no le correspondían.²⁵

²⁵ La Jomada, 8 de marzo de 1993. p. 38.

Por lo tanto fueron los ciudadanos que integraron los comités distritales para el Plebiscito Ciudadano, quienes tomaron la decisión de cuál o cuáles serían las identificaciones que se pedirían para poder emitir el voto, sin embargo el CCOP se limitó a aceptar la decisión de los representantes de los comités distritales y a señalar por medio de su coordinador, Federico Reyes Heróles, que con esto se "hace ganar al plebiscito en cantidad, pero perder en calidad". Así mismo los representantes argumentaron que se debía respetar la convocatoria original de que se votara con la licencia de manejar u otra identificación con fotografía y agregaron que si se usara la credencial de elector como requisito indispensable para participar, se iría en contra de la esencia misma del plebiscito, en la que el participante sufraga en su calidad de ciudadano y no de elector empadronado.

El CCOP abrió el camino para que las donaciones y los procedimientos democráticos formales tuvieran una mejor calidad, gracias a esta instancia se pactó el cambio en el orden de las preguntas para que no se indujera el voto a favor de la creación del estado 32, poniendo esta pregunta al principio del cuestionario en vez de ponerla al final como se había hecho en primera instancia, este también fue uno de los aspectos que pidió Camacho Solís que se revisara, y gracias a la labor del CCOP, autoridades y organizadores llegaron a un acuerdo, e incluso el DDF absorbió el gasto de reimpresión de las boletas debido a que los organizadores ya habían impreso boletas con el orden anterior.

²⁶ El Universal, 18 de marzo de 1993. p. 1 y 24.

También el CCOP indicó cuál debía ser la suma de dinero que el DDF aportaría a la consulta y sobre todo dio a conocer un dictamen elaborado por sus miembros (ver anexo) respecto a la calidad democrática y jurídica del Plebiscito Ciudadano. El Dictamen Jurídico fue leído por Federico Reyes Heróles, documento elaborado por la Comisión Jurídica del consejo, en el Salón Verde de la ARDF y por el cuál se llegaba a las siguientes conclusiones:

Primera, el plebiscito ciudadano no se asemeja a lo que tradicionalmente se conoce como plebiscito o referéndum. Segundo, el plebiscito ciudadano consiste principalmente en una consulta de opinión que se efectúa entre ciudadanos, sin la participación directa del poder público. Tercera, la actividad relativa a la consulta es una conducta permitida al amparo del orden jurídico vigente. Cuarta, siendo el plebiscito ciudadano una conducta permitida o autorizada, todos los terceros tienen el deber jurídico de respetar su realización. Quinta, el plebiscito ciudadano está claramente protegido por las garantías constitucionales y, en consecuencia, el gobierno tiene, no solamente el deber jurídico de respetar su desarrollo, sino que, además, tiene la obligación jurídica de garantizar las condiciones apropiadas para su suficiente realización. Sexta, por su parte, los ciudadanos participantes del plebiscito ciudadano tienen el derecho irrestricto de exigir el fiel cumplimiento del citado deber jurídico y, asimismo, de la citada obligación jurídica. Séptimo, el plebiscito ciudadano solamente tiene alcances jurídicos entre los ciudadanos participantes y, de ninguna manera sus resultados pueden vincular jurídicamente al poder público.²⁷

²⁷ El Universal, 20 de marzo de 1993. p. 18.

En ese mismo acto se llevó a cabo la lectura de otro documento sobre la calidad democrática del plebiscito, este fue leído por José Agustín Ortiz Pinchetti, y en el que se aclaraba que el plebiscito se realizaba con los recursos obtenidos por el comité organizador, consistentes en " aportaciones menores del Partido de la Revolución Democrática y de voluntarios, colectas públicas, gastos sufragados por el Departamento del Distrito Federal y adeudos contraídos con prestadores de servicios y medios de comunicación"²⁸ Se dio a conocer que en total los gastos por el plebiscito fueron de 700, 000 nuevos pesos.

El CCOP autorizó el monto dado al Comité Organizador por parte del DDF, 200 000 nuevos pesos que se canalizaron a "la promoción radiofónica y algunos otros espacios de esta consulta"²⁹, ya que el principal problema que tuvo el plebiscito fue la falta de difusión en los medios.

Fueron pocos los medios que informaron los detalles sobre la organización y la forma en que habría de llevarse el plebiscito, que "no contó con el apoyo de los medios masivos de comunicación, es más, la mayoría de los periódicos nacionales lo ignoraron y otros intentaron descalificar la consulta"³⁰. En la radio fueron pocos los comentarios al respecto. A unos días de que se realizara el plebiscito salieron anuncios promocionales pagados por los organizadores, pero su alcance fue limitado y ya no se pudo cambiar la información que promocionaba

²⁸ El Universal, 20 de marzo de 1993. p.18.

²⁹ El Universal, 15 de marzo de 1993. p 20.

que sólo con la credencial de elector se iba a poder emitir la opinión, y no como finalmente fue, ya que se permitió el uso de la licencia de manejar en casos “excepcionales” en los que no se tuviera la identificación electoral. Además fueron pocos los días en que se estuvieron transmitiendo considerando que el debate del plebiscito, su organización y promoción había empezado meses atrás.

En la televisión se ignoró el proceso de organización, por supuesto no promocionaron la participación de la gente, y en realidad parecía que para los noticieros televisivos simplemente no pasaba nada, salvo la entrevista que hizo Javier Solórzano (ver anexo) a miembros del CCOP. Esto se advirtió en los primeros días de marzo, incluso se comentó el contraste en el tiempo dado a los hechos de Waco, Texas en Estados Unidos, con el tiempo casi nulo dedicado al plebiscito.

Para mantenerse en ese mercado de las verdades incompletas, de la mentira, del ocultamiento, quienes detentan las concesiones herzianas han establecido técnicas informativas oscurantizadoras: así los devistas de Waco merecen hasta cinco minutos continuos de información mientras, en el ritual infantilizador, la palabra plebiscito se vuelve tabú en el aire expropiado a la nación por los vendedores de tabaco, alcohol, violencia y seres humanos transformados en objetos.³¹

Considerando la responsabilidad moral de los medios electrónicos de informar, se puede interpretar su actitud como un *boicot* a la realización del mismo. Las

³⁰ Frutos Cortés, Moisés. El proceso de reforma político electoral en el DF de 1977 a 1994 y los

televisoras *ningunearon* la organización y realización del plebiscito. Lorenzo Meyer consideró que esta actitud de las televisoras fue un primer momento de la reacción del aparato del poder, intentando

aislar a los organizadores del plebiscito del grueso de la sociedad mexicana mediante un muro de silencio: cerrarles cualquier posibilidad de usar la televisión – único medio informativo que llega a la gran mayoría – y hacer difícil el acceso a la radio y a la prensa además de alentar ahí las reacciones negativas.³²

Es de resaltar además otro silencio significativo respecto al plebiscito, el de las revistas *Vuelta* y *Nexos*, en las cuales no hay comentarios sobre el plebiscito, silencio que es interpretado por Luis Linares Zapata como "grave" por parte de estas revistas, "un acto de omisión del que pueden arrepentirse porque, al fin de cuentas y en el peor de los errores de sus promotores, fue un evento cívico donde pueden, sin duda, encontrar mucho de las razones de su existencia como publicaciones que intentan orientar a una parte de los lectores."³³

Además de enfrentar la falta de cobertura en el proceso de organización y la propia realización, el plebiscito también se vio enturbiado por el accionar ambiguo de Alejandro Rojas Díaz-Durán, a unos cuantos días de su realización, él estaba en desacuerdo con la decisión final de aceptar la licencia de manejo como

partidos políticos. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, FCPyS, UNAM, 1999. p. 308.

³¹ Daniel Cazés. "¿Exorcisar al plebiscito?", en *La Jomada*, 6 de marzo de 1993. p. 9.

³² Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. Col. Tiempos de México, Oceano. México, 1995. p.259.

identificación excepcional para participar en la consulta ciudadana, y por esto anunció su renuncia al Comité Organizador el 19 de marzo, argumentando que el Consejo Ciudadano había tomado decisiones que afectaban a los ciudadanos, sin embargo después pretendió ser parte del *grupo de los nueve assembleístas* y dijo seguir en la organización "bajo protesta", sin embargo ya el CCOP había aceptado su renuncia, no obstante, se empeñó pues "nadie podía renunciarlo anticipadamente." El 21 de marzo se dio a conocer en los medios el intento de sabotaje al Plebiscito Ciudadano por parte de Alejandro Rojas, a quien se le acusó de haber robado la paquetería de cinco casillas en la Delegación Gustavo A. Madero.³⁴

Además hubo versiones de que los supuestos miembros de las Juntas Vecinales fueron en realidad trabajadores del DDF. Se había acordado que participaran 4,000 observadores "independientes" que serían miembros de la Juntas de Vecinos pertenecientes al Consejo Consultivo de la Ciudad de México. Se llegó a un acuerdo con el CCOP a petición del Jefe del DDF, no obstante hubo protestas de algunos miembros del *grupo de los nueve assembleístas*. El día de la consulta el CCOP "analizaba reportes de que el DDF no repartió su cuestionario a sus observadores, por lo que se plantearía un principio de descalificación a la actuación de la regencia."³⁵ Trascendió que los observadores del Consejo Consultivo eran realmente "trabajadores, personal de confianza y estudiantes que

³³ Linares Zapata, Luis. "El plebiscito, un fracaso bien hecho", en *El Cotidiano*, UAM, No.54, mayo de 1993, p. 34.

³⁴ *El Universal* 22 de marzo de 1994. p.24.

cumplen con su servicio social en el Departamento del Distrito Federal que recibieron instrucciones de sus superiores."³⁶Para Sodi de la Tijera la posición de Camacho era la misma que la del gobierno federal y el PRI, es decir, de rechazo, y opina que terminó alineándose a éstos (ver anexo)

A pesar de estos obstáculos el plebiscito fue — durante la promoción se usó el *slogan* "El plebiscito va" — a pesar de que el sesenta y dos por ciento de la población del Distrito Federal ignoraba un día antes que se realizaría,³⁷sin embargo la participación de militantes de casi todos los partidos de oposición, de estudiantes, de académicos, de miembros de organizaciones civiles y sociales, darían a la organización, promoción y observación del plebiscito suficiente diversidad para que la propuesta de los asambleístas fuera una verdadera práctica ciudadana al no poder atribuirse a ningún partido en exclusiva, ni siquiera a un grupo de partidos de izquierda, o de derecha, ya que además del PRD y del PAN, participaron partidos como el PRT; PT; el PDM y el PSD. Tampoco fue una movilización exclusiva de alguna organización o grupo de organizaciones, participaron estudiantes y académicos de universidades públicas y privadas. Con todo esto se logró que un sector de la ciudadanía expresara libremente su opinión respecto a las alternativas políticas del futuro institucional del DF: la que proponía la oposición, incluidos el PPS y el PFCRN, de crear un nuevo estado, de elegir a los gobernantes de la entidad por medio de voto

³⁵ Idem. p.24.

³⁶ Monge, Raúl. "Utilizó Camacho 4, 000 empleados, no vecinos, para vigilar el plebiscito" en Proceso, No. 856, 29 de marzo de 1993. p.25.

universal, y de la creación de un poder legislativo local; y la otra, que implicaba que se mantuviera el orden prevaleciente, al no tener el PRI y el gobierno, hasta ese momento, una propuesta concreta respecto a la forma de gobierno y la participación ciudadana en el DF.

3.2. LA JORNADA DEL 21 DE MARZO DE 1993.

Se instalaron 2, 840 casillas en 41 Distritos, la lista de las casillas y su ubicación no pudo ser publicada por falta de recursos, pero éstas fueron situadas en parques, plazas, atrios de iglesias y lugares públicos donde hubiera gran circulación de ciudadanos. La jornada se desarrolló en calma y hubo sólo incidentes menores que no pusieron nunca en peligro el desarrollo de la consulta. Inicialmente se iban a abrir 3,007 casillas, pero hubo algunas que no pudieron abrirse por diversas razones. Es de resaltar que fueron pocos los ciudadanos participantes pues se registraron 337 367 sufragantes, número que representa el 6.8 por ciento del padrón de ese entonces (el 10 por ciento de los electores con credencial con fotografía); cifra menor a la que se esperaba: 500 000. La afluencia a las casillas fue abundante en algunos distritos y muy pobre en otros. Resalta la alta participación de los distritos pertenecientes a las delegaciones de Coyoacán y Tlalpan, con baja participación de la ciudadanía de delegaciones como Iztapalapa. El desarrollo del Plebiscito fue contrastante, mientras que en Coyoacán la jornada se promocionó con un concierto de Rock y había tres

³⁷ El Universal. 21 de marzo de 1993. p. 7.

casillas en un perímetro no mayor a los 15 metros que llenaron sus urnas hacia las tres de la tarde, en otras delegaciones la afluencia de ciudadanos participantes fue menor, como en Iztapalapa donde sólo contabilizaron 10 votos en algunas casillas. El contraste se dio también a nivel de Distritos, mientras que los distritos 14, 24, 26, 141, 39 y 40 registraron más de 100 casillas instaladas, hubo distritos como el 3, 7, 9, 33, 12, 13, 31, 32, 35 y 37 con menos de veinte. El que más casillas tuvo fue el 24 con 170 casillas y el que menor tuvo fue el 13, con sólo 12 casillas.³⁸

Las casillas fueron cerradas a las seis de la tarde e inició el conteo de votos abierto, que se pudieron ver a través de pantallas públicas minuto a minuto. El CCOP resaltó las bondades de este conteo por la rapidez del sistema computarizado instalado en el Salón Verde de la ARDF, donde llegaban los reportes de los diferentes comités distritales.

Los resultados de la votación al contabilizarse un total de 2, 840 casillas mostraron una inclinación por el sí en las tres preguntas. Sin embargo los porcentajes señalan que hubo un apoyo de más del 80 por ciento de los votantes a las preguntas 2 y 3 correspondientes a la elección por voto universal y secreto de los gobernantes del DF y por la instauración de un poder legislativo propio;

³⁸ "El Plebiscito en números" en *El Cotidiano*. Núm. 54, mayo de 1993. p. 35. (Fuente: Fundación Rosenblueth)

mientras que la propuesta de crear un nuevo estado tuvo el apoyo de menos del 70 por ciento de los votantes:

CUADRO 4

	SI.	NO.	NULO.	ABSTENCIÓN.	SUMA.
Pregunta 1.	22, 1449.	100, 298.	4, 226.	5, 207.	331, 180.
¿Está Usted de acuerdo con que el Distrito Federal se convierta en un estado de la federación?	66.9%	30.3%	1.28%	1.57%	
Pregunta 2	280, 499.	42, 735.	3, 785.	3, 793.	330, 812.
¿Está usted de acuerdo con que los gobernantes del Distrito Federal sean elegidos por voto universal y secreto?	84.8%	12.8%	1.14%	1.15%	
Pregunta 3	27, 8459.	43, 567.	3, 722.	4, 655.	330, 403. ³⁹
¿Está usted de acuerdo con que el Distrito Federal cuente con poder legislativo propio?	84.3%	13.2%	1.13%	1.14%	

3.2.1 IMPACTO EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y EN LA REFORMA.

El CCOP rindió un informe sobre la calidad del ejercicio, en el texto leído por Federico Reyes Heróles se felicitaba a la ciudadanía, a los funcionarios de casilla y a los asambleístas organizadores por su seriedad y profesionalismo, lo que "permitió un proceso ordenado", sin embargo el Consejo Consultivo de la Ciudad de México registró 4, 000 irregularidades denunciadas por los supuestos observadores integrantes de las Juntas de vecinos, Demetrio Sodi y Pablo Gómez argumentaron que éstas nunca fueron probadas. El DDF había acordado con el CCOP que debía entregar a éste un cuestionario de sondeo que los observadores del Consejo Consultivo debían llenar, cuestionario que nunca fue entregado por las autoridades capitalinas.

Respecto a la seriedad del conteo, la Fundación Rosenblueth implementó elementos de seguridad como la asignación de claves de casilla, claves de control personal para cada participante en la unidades de cómputo distritales y equipos de cómputo⁴⁰ paralelos que pudieran usarse en caso de contingencia.

El día de la consulta fueron publicados los diferentes razonamientos de los partidos para apoyar o rechazar el ensayo plebiscitario, los partidos que

³⁹ Idem. p. 36.

⁴⁰ Calderón, Enrique y Cazés, Daniel. *Tecnología ciudadana para la democracia*. La Jornada Ediciones / CEIICH-UNAM. México, 1994. p. 103.

rechazaron el plebiscito fueron el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Ecologista de México (PEM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI); los que lo apoyaron fueron el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Acción Nacional (PAN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), El Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Socialdemócrata (PSD).

Los argumentos del PFCRN para rechazar el plebiscito fue el considerar que éste sería un evento organizado por el PRD en el que se quería dirigir la opinión de la ciudadanía para darles una limitada opción de "sí o no"; llamaron a la consulta una "encuesta disfrazada de plebiscito" y la calificaron como una "mascarada partidista de proselitismo y, lo peor, particularizado."⁴¹ También criticaron que se pudiera votar con la licencia de manejo y la falta de un padrón.

Por otra parte el Partido Ecologista Mexicano consideraba la consulta como un rechazo a las normas jurídicas existentes al apuntar que se llevaba a cabo al margen de éstas, y apuntaron que no representaba ningún avance democrático. También acusaron el hecho de que fuera un evento de un solo partido: "No se sabe si el plebiscito convocado por algunos grupos de ciudadanos (sobre todo

⁴¹ Delgado, Héctor. "Rechazo al simplismo de un "sí" o de un "no" ", en *Los partidos políticos en "el plebiscito"*. Suplemento especial de El Universal, 21 de marzo de 1993. p. 6.

militantes del PRD) para realizarse hoy, 21 de marzo, conocerá el éxito o la derrota"⁴²

El PPS también señalaba que el Plebiscito Ciudadano era una convocatoria perredista, una acción que buscaba distraer el buen funcionamiento de la Mesa de Concertación que había abandonado este partido. La dirección nacional del PPS consideró que la consulta pública no ofrecía ninguna certeza para saber el sentir de la ciudadanía respecto a la propuesta de transformar el DF en un estado, además recordó que esta era una añeja iniciativa de este partido presentada desde 1986.⁴³ Años atrás ya había sido planteada por Vicente Lombardo Toledano en 1961 cuando pidió la reforma al artículo 73 para crear el Estado del Valle de México. Para este partido era una falsa expectativa pues sus resultados no tendrían carácter obligatorio y cuestionó la intervención del gobierno capitalino que "impulsa también la falsa tesis de la sociedad civil", y "pone en duda la credibilidad de la consulta".

El PRI, en voz de Aguilera Gómez, calificó el plebiscito como una "consulta viciada de origen" pues el plebiscito era una figura inexistente en la legislación mexicana. La utilización de este tipo de consulta, afirmaba, que por sus características sería más bien un referéndum de consulta, no se realizaba a partir de un proyecto de ley bien diseñado. Argumentaba también que la decisión de

⁴² Sánchez Cedillo, Roberto.. "Democracia pero sin manipulaciones" en *Los partidos políticos en "el plebiscito"*. Suplemento especial de El Universal, 21 de marzo de 1993. p. 7.

⁴³ Alfredo Reyes Contreras. Op. Cit. p. 6.

remover o transformar la sede de los poderes federales era un decisión que no sólo competía a los capitalinos sino a todos los mexicanos, por último criticó el hecho de que las preguntas tendían a inducir la creación del estado 32, al preguntar si se estaba de acuerdo con que los gobernantes de la ciudad fueran electos de forma directa mediante el voto universal y secreto. Para el senador y líder del PRI en el DF, los capitalinos ya elegían sus autoridades, (diputados federales, senadores y presidente de la república).

Desde hace 170 años, desde que se creó la república, siempre se ha aceptado la existencia del Distrito Federal como el territorio de toda la Federación, y por ello su gobierno es expresión de la voluntad mayoritaria de toda la República por medio de la elección de Presidente de la República.⁴⁴

Sin embargo los organizadores consideraron que la opinión que se les pedía a los ciudadanos no eran cuestiones técnicas sobre el diseño constitucional de un nuevo estado de la federación, ni detalles jurídicos de la instalación de un cuerpo legislativo local para la Ciudad de México. Al PRD se unieron el PAN y el PARM, que el mismo 21 de marzo exigieron que los resultados se "integraran a la reforma". El PAN había ya expresado su apoyo al plebiscito, Patricia Garduño manifestó que Carlos Castillo Peraza, dirigente nacional, le aseguró que la política del partido no variaría: "hay total apoyo y se reafirma la posición de crear

⁴⁴ Aguilera Gómez, Manuel. "Consulta viciada de origen" en *Los partidos políticos en "el plebiscito"*. Suplemento especial de El Universal, 21 de marzo de 1993. p. 8.

el estado 32".⁴⁵ Por su parte el vocero del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Francisco Lupian también hizo explícito su apoyo al plebiscito y aseguró "que las formas en las que se desarrolló contribuyen a la formación de un esquema democrático en el país"⁴⁶ El mismo 21 de marzo se anunció el regreso del PRD a la mesa de concertación de la RPDF, por considerar que el plebiscito sería en adelante una "referencia moral" en los trabajos de esta mesa.

Aunque no todos los partidos de oposición se unieron al apoyo del plebiscito, la mayoría de éstos sí lo hicieron y su realización contribuyó a conformar un frente común que no sólo incluyó a los partidos políticos. La experiencia demostró que es posible abrir espacios de discusión en los que diversos actores pudieran tomar parte. Fue una consulta cuyos resultados no iban a tener una repercusión directa en la reforma ya que se buscó que la ciudadanía expresara su opinión respecto a temas ríspidos de la reforma, no obstante, la trascendencia de su realización estuvo precisamente en la oportunidad de debatirlos fuera de los canales institucionales y en la labor informativa que representó su realización.

José Woldenberg expone estos alcances del Plebiscito Ciudadano dentro de la reforma política del DF:

- a) La iniciativa reactivó el debate en torno a la necesidad de democratizar el gobierno de la capital y tendió a hacer más

⁴⁵ El Universal, 18 de marzo de 1993, p. 12.

⁴⁶ El Universal, 21 de marzo de 1992, p. 20.

- visible el litigio y a rebasar la relativa opacidad en la que se llevaban a cabo las consultas en torno al tema.
- b) Fue un llamado de atención para aquellos que pensaban que el tema podía esconderse o posponerse hasta otros tiempos.
 - c) El hecho de que fuera auspiciado por integrantes de distintos partidos demostró que más allá de las siglas existe la posibilidad de llegar a acuerdo políticos.
 - d) Indicó que las formas para lograr visibilidad pública e incidencia política pueden ser más versátiles que las del pasado.

Las limitaciones que presenta son de dos tipos, las técnicas, (falta de un padrón, falta de información para que los ciudadanos conocieran los argumentos de las diferentes posiciones, eventualidad de comportamientos fraudulentos dada la inexistencia de toda fiscalización, la enorme dosis de subjetividad con que se evaluaron los resultados); y las políticas:

- e) El regreso a la dicotomía (sí o no) en cuanto a la creación del estado 32, posiciones extremas que se estaban tratando de concensar en la Mesa de Concertación.
- f) Vulneró la centralidad que la Mesa le otorgaba a los partidos, insustituibles para el funcionamiento de una democracia con sentido.⁴⁷

Además la experiencia de organización y realización del plebiscito reactivó en un sector limitado de la ciudadanía capitalina la acción conjunta del ejercicio de sus derechos. Con la práctica por primera vez en el siglo los capitalinos participaron en una consulta pública que, aunque no fuera en sentido estricto un plebiscito, tomaba el nombre y la forma de uno, con lo que además se afirmaba su derecho a organizar, promover y participar en una movilización política sin precedentes, no sólo en la vida política de la entidad sino en el país. Además al dársele la oportunidad a los ciudadanos de expresar su opinión por medio del voto, se

reivindicó el derecho de los capitalinos de ejercer un derecho que estaba limitado a la elección de representantes federales, haciendo conciencia en éstos de las limitaciones de la representación en el DF y de la necesidad de ampliar las alternativas que ofrecen los mecanismos de la democracias directa para la participación ciudadana.

Los alcances y limitaciones que resalta Woldemberg se centran preferentemente en la influencia del plebiscito en la esfera política tradicional, a final de cuentas la RPDF en la etapa 2 (1992-1994) fue propuesta por el Estado, discutida por los partidos y votada en el Congreso de la Unión por estos actores. Los resultados de todas las etapas están relacionadas casi exclusivamente por estos actores políticos.

Los partidos en esta etapa 2 comenzaron a tener un papel decisivo en la discusión de la iniciativa de Camacho, por primera vez el PRI tenía que hacer alianzas para aprobar su modelo de reforma. Quedó claro que la creación de un gobierno propio, elegido por ciudadanos, así como la instauración de un legislativo local, seguirían siendo un reclamo puntual de los partidos y de la sociedad civil en el proceso posterior de la RPDF. En sus efectos en la reivindicación de los derechos ciudadanos el plebiscito tendría un impacto coyuntural de importancia, además de reincorporar la discusión de una reforma

⁴⁷ Woldemberg, José. "La reforma política del Distrito Federal en 1993" en Álvarez, Lucía (coord), *Participación y democracia en la Ciudad de México*. La Jornada Ediciones y CEIICH, UNAM, México, 1997. p. 187-188.

política en la capital, dejen el sentimiento entre la oposición partidista y la sociedad civil involucrados en la realización de la consulta popular, de que toda reforma sería incompleta e insuficiente si no eran democratizadas esas estructuras.

IV CONCLUSIONES

El Plebiscito Ciudadano de 1993, fue una consulta ciudadana cuyos resultados no tuvieron posibilidad de ser tomados en cuenta formalmente por la Mesa de Concertación Política de la RPDF. El CCOP afirmó que el Plebiscito Ciudadano no podía ser considerado un plebiscito o referéndum estrictamente. No obstante, la consulta de marzo de 1993 sí tuvo características importantes que hacen válida la analogía entre ésta y un plebiscito. A partir de esta investigación se encontraron las siguientes:

- a) Aludió al uso primigenio romano de **consulta del pueblo** en que la autoridad no tiene participación.
- b) Presentó en cada una de las preguntas al menos dos **alternativas**.
- c) Fue convocado para que los ciudadanos expresaran su opinión sobre un asunto público de **excepcional importancia**, que creó una **controversia** entre los partidos políticos y el poder público.
- d) Además el que **no** estuviera previsto por un **ordenamiento legal** ni intentara aprobar **o reformar una constitución**, de acuerdo con algunas tipologías y definiciones, lo acercan a **parecerse** más a un plebiscito que a un referéndum.
- e) Aunque no había obligatoriedad en el acatamiento de los resultados, el hecho de que se preguntara sobre la conformación de un nuevo estado daba — de forma significativa — la oportunidad al ciudadano capitalino de expresar su derecho a **decidir la soberanía** de la entidad, y que ésta

residiera nuevamente en el pueblo (o los ciudadanos) y no en el ejecutivo federal. De esta manera la consulta cumplió un papel similar al uso del mecanismo como forma de anexión o definición de un territorio respecto a una nación o a un pacto federal.

- f) Cumplió además con un papel comunicativo hacia la ciudadanía pues resaltó la falta de representatividad y señaló la ausencia de votaciones regulares para elegir representantes en el plano local. De esta manera también funcionó como un ensayo que urgía la **extensión del voto**. Si bien con esto no se conseguía una ampliación del voto en el sentido de quién tiene derecho a votar (extensión hacia el voto universal), sí en el sentido de a quienes se tiene derecho a elegir; cumpliendo de esta manera con un papel similar al que tuvo el mecanismo en Europa a partir del siglo XIX.

Por otra parte, la puesta en marcha del Plebiscito Ciudadano en un plano local, y no nacional, lo acercaría de manera parcial, a la tradición suiza y estadounidense de forma de consulta **local**, sin embargo, su falta de regularidad y/o legalidad previamente establecida, así como el hecho de que no fuera una consulta utilizada para ratificar una ley o constitución, lo aleja definitivamente de esa tradición.

Por estos motivos resultó políticamente acertado por parte de los promotores y organizadores, haber decidido nombrar a la consulta **plebiscito**, — para invitar a la ciudadanía a participar votando — por el cúmulo de valores que aglutina el término, a pesar de que estrictamente no lo fuera.

Por otra parte la calidad de la participación ciudadana en el Plebiscito Ciudadano puede tener dos enfoques. Desde el punto de vista de Lipow el hecho de que no haya una participación de la ciudadanía en la formulación de las preguntas, y que éstas de hecho sean preparadas por una elite gobernante, ubica la práctica del plebiscito y de los mecanismos de la democracia directa dentro de la lógica del populismo. La otra perspectiva valora la participación ciudadana en tales mecanismos como un rasgo fundamental de toda democracia participativa que incorpora a la sociedad civil; y en el esquema de Bobbio, como herramientas que complementan la estructura básica de la democracia representativa (democracia integral).

Los enfoques críticos mencionados no se pueden aplicar a la consulta realizada en 1993, debido a que su realización no tuvo consecuencias institucionales, pero sí podemos reflexionar respecto a los valores democráticos que intentó reivindicar. En lo que se refiere a la crítica de Lipow a los mecanismos de la democracia directa, como se mencionó, ésta emana de la promoción que hiciera el macartismo. En ese caso los cuestionamientos de tal movimiento intentaban cambiar el régimen tradicional de representatividad para ganar espacios de decisión, con el objetivo de manipular y poder tomar acciones en contra de minorías políticas aprovechando el descontento popular en la época de la posguerra. El contexto político en Estados Unidos era propicio y excepcional, muy diferente al contexto político de México y la RPDF, no obstante el carácter populista-bonapartista del plebiscito persiste como un

riesgo en la utilización de tales mecanismos dentro y fuera de los Estados Unidos.

Además la tradición liberal de ese país siempre fue contraria a la tradición francesa que como vimos ha sido la que más ha utilizado estos recursos de la democracia directa, con resultados cuestionables, en el caso del uso populista vinculado al *bonapartismo*, pero también con algunos alcances positivos en lo que se refiere a la incorporación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Tomando en cuenta esto, el Plebiscito Ciudadano en efecto fue organizado por un amplio grupo plural de ciudadanos, pero las preguntas fueron preparadas por un reducido número de personas pertenecientes todos a la ARDF, de tal manera que en la elaboración de las preguntas no hubo una participación ciudadana que nos permita decir que la iniciativa proviene de abajo hacia arriba, aunque sí fue significativa la participación del CCOP en el cambio de orden de las preguntas, sin embargo el hecho de que éstas abordaron la reestructuración de la representatividad en el DF, eximen al plebiscito de querer ser una movilización tendiente a debilitar el régimen de partidos y la representación, por el contrario, además de promocionar la utilización de un mecanismo de la democracia directa como el plebiscito, pedía la instauración de un régimen de representación donde los beneficiarios son precisamente los partidos, al ampliarse las posibilidades de posicionarse en espacios de gobierno.

En la otra perspectiva, la de la democracia participativa, cuyo modelo institucional sería compatible con la **democracia integral**, el Plebiscito Ciudadano cumplió un papel que lo acerca más a esta idealización de las opciones de efectiva participación ciudadana independiente, dentro de una democracia liberal. Como movilización política cumplió con tres características fundamentales de la democracia participativa, primero, abrió un espacio para la participación de la **sociedad civil**; segundo, permitió de esta manera la cooperación de ésta con los partidos políticos y las autoridades locales; tercero, realizó una labor política que tuvo como principal estrategia la acción comunicativa, cumpliendo con un cometido informativo para la ciudadanía. En este sentido abrió espacios de discusión dentro de la **esfera pública**, que aunque reducidos y limitados por el poder público (boicot en los medios electrónicos y en la prensa escrita), permitieron la incorporación de mucha más gente en la discusión de la RPDF.

De tal manera que aunque no fuera una iniciativa que proviniera de la base de la ciudadanía (de abajo hacia arriba), sí hubo una incorporación de actores no pertenecientes al poder público ni al PRI, que no habían participado en una movilización política común, por lo que la participación ciudadana en este evento puede ser considerada como un fenómeno que no está inscrito dentro de la lógica de la participación ciudadana institucional.

También fue un evento que innovó en las formas en que la participación política se había dado, tanto en la entidad como en el país, contribuyendo de esta manera al enriquecimiento de la cultura política de los capitalinos. Al

~~El modelo de desarrollo de la comunidad se fundamenta en la participación activa de los miembros de la comunidad en el proceso de desarrollo. Este modelo se basa en la idea de que la comunidad es el sujeto de su propio desarrollo y que el rol del agente externo es el de facilitar el proceso. El modelo de desarrollo de la comunidad se fundamenta en la participación activa de los miembros de la comunidad en el proceso de desarrollo. Este modelo se basa en la idea de que la comunidad es el sujeto de su propio desarrollo y que el rol del agente externo es el de facilitar el proceso.~~

En este sentido, se fundamenta en el principio de desarrollo humano, que plantea que el ser humano es capaz de desarrollarse y crecer cuando participa activamente en el proceso de desarrollo. Este modelo se basa en la idea de que la comunidad es el sujeto de su propio desarrollo y que el rol del agente externo es el de facilitar el proceso. El modelo de desarrollo de la comunidad se fundamenta en la participación activa de los miembros de la comunidad en el proceso de desarrollo. Este modelo se basa en la idea de que la comunidad es el sujeto de su propio desarrollo y que el rol del agente externo es el de facilitar el proceso.

En este sentido, se fundamenta en el principio de desarrollo humano, que plantea que el ser humano es capaz de desarrollarse y crecer cuando participa activamente en el proceso de desarrollo. Este modelo se basa en la idea de que la comunidad es el sujeto de su propio desarrollo y que el rol del agente externo es el de facilitar el proceso. El modelo de desarrollo de la comunidad se fundamenta en la participación activa de los miembros de la comunidad en el proceso de desarrollo. Este modelo se basa en la idea de que la comunidad es el sujeto de su propio desarrollo y que el rol del agente externo es el de facilitar el proceso.

Además de contrastar con estas viejas estructuras de instancias de participación ciudadana, el Plebiscito Ciudadano se sumó a una inercia de participación ciudadana autónoma que por fuera de tales estructuras tuvo una actividad constante desde los años sesenta. El registro de movimientos populares y la proliferación de ONG's en la ciudad de México, señalaban la existencia de un nuevo escenario político en que además de estar los actores tradicionales, también se encontraba la sociedad civil. En este sentido el plebiscito fue un fenómeno político coherente con la expansión de la esfera pública. Ante la emergencia de movimientos y organizaciones que lograron ser fuerzas capaces de convertirse en interlocutores de las autoridades, el Plebiscito Ciudadano contribuyó a dicha ampliación del escenario político.

Dicha contribución se aprecia mejor dentro del contexto de la Reforma Política del Distrito Federal. Desde inicios de los años ochenta tanto las organizaciones civiles y sociales, como los partidos políticos de oposición, habían hecho explícita la exigencia de reformar la estructura política del DF, dicha exigencia había estado desarticulada, cada movimiento y cada partido hacia su lucha solitaria. A partir de 1985 fue obvio que tales exigencias eran una necesidad urgente y que la unión de los diferentes actores políticos también era necesaria.

Después del terremoto de 1985, la presión por parte de los partidos políticos y la sociedad civil comenzó a tener más pertinencia en las reformas. La demanda por parte de todos los partidos durante la reforma que ofreció Miguel de la Madrid en 1987 era la misma: creación del estado 32 (Anáhuac),

municipalización y creación de poder legislativo local. Los alcances de esta primera etapa de la reforma se condensan en la creación en 1988 de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, recinto de representación sin facultades legislativas en cuyo seno se fortalecería la lucha de los partidos por la democratización de las estructuras políticas del DF.

El Plebiscito Ciudadano se dio en el contexto de la segunda etapa (1992-1994) en que se desarticulaba nuevamente la cooperación de partidos políticos y sociedad civil. Ante la incapacidad de llegar a acuerdos dentro de las Mesa de Concertación Política, el Plebiscito Ciudadano abrió un espacio de discusión dentro de la reforma, que reunió otra vez a los partidos y la sociedad civil en torno a una misma movilización política.

La propuesta de convocar a un plebiscito por parte de nueve assembleístas, en su carácter de ciudadanos, abrió la posibilidad de que la discusión pudiera abordar más temáticas y nuevos interlocutores, incluso entre los mismos partidos políticos. La convocatoria puso en marcha un debate sobre la legalidad del plebiscito, sobre la utilización de los mecanismos de la democracia directa y sobre la necesidad de resolver el problema de la falta de representatividad en el DF, así como resolver el problema de la residencia de los Poderes Federales. En este debate participaron todos los partidos políticos, sus dirigencias y el propio Jefe del DDF. El PRI, el PPS y el PFCR aceptaron que el plebiscito era una forma de participación ciudadana y un mecanismo de la democracia directa, pero señalaron que lo que se organizó en 1993 no lo era, motivo por el cual lo descalificaban. Los partidos que

estaban a favor de la consulta no resaltaban el hecho de que el Plebiscito Ciudadano fuera o no, en sentido estricto un plebiscito, porque de hecho sabían que no había posibilidad de que se tomaran en cuenta los resultados.

El PRI, principal defensor de la conservación del *status* jurídico del DF como territorio sede de los Poderes Federales, inició un debate interior que cuestionaba la pertinencia de mantener esta forma de gobierno, que había sido muy ineficiente para incorporar la participación ciudadana, y que además no tenía sustento popular emanado de la elección de gobernantes por los ciudadanos, de esta manera hubo una primera apertura para que el PRI considerara un gobierno propio para el DF y la desaparición del DDF.

El Plebiscito Ciudadano jurídicamente no iba a devolver a los ciudadanos del DF la soberanía sobre el territorio "sede de los poderes federales"; ni tampoco recuperaba formalmente el derecho a la representación y a los mecanismos de la democracia directa; sin embargo se logró

- a) El ejercicio efectivo de derechos políticos, una aplicación real de los principios políticos liberales para señalar aquellos de los que se carecía.
- b) Que los partidos que apoyaron y participaron en la promoción pidieran que los resultados se integraran al trabajo de las mesas de la RPDF.
- c) Una experiencia de participación ciudadana independiente, además de una movilización de la sociedad civil, que puso en marcha un grupo de

ciudadanos que organizan, promueven y participan, movilizándose en el marco de los derechos políticos.

- d) La difusión de las carencias democráticas en la forma de gobierno del DF.
- e) Que diferentes actores como los partidos y la sociedad civil se reunieran en un objetivo político común.

La influencia del plebiscito en los partidos políticos, las autoridades federales y del DDF, se nota en las diferentes posiciones que se fueron adoptando respecto a la reforma. Los alcances logrados en la etapa de la reforma en que fue organizado el plebiscito, reflejan un primer signo de apertura por parte del régimen para que la forma de gobierno del DF pudiera cambiar, es en la etapa 2 (1992-1994) cuando por primera vez que se concibe el Gobierno de la Ciudad de México, órgano que vendría a sustituir al Departamento del Distrito Federal. Se constituiría un nuevo Estatuto de Gobierno elaborado por el Congreso pero también por la ARDF y, sobre todo, la ciudadanía tendría la posibilidad de definir a qué partido político pertenecería la persona que ocupara el nuevo puesto de Jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 1997. Además se le dotaría de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes, con lo que al menos dos de los puntos que el Plebiscito Ciudadano tocó, sufrían una transformación respecto a la postura original del gobierno. En este sentido fue un factor más de presión para que los cambios no se estancaran. Estas reformas no tendrían efecto porque se perfeccionarían a lo largo de las etapas 3 (1996) y 4 (1998).

Las limitaciones de la reforma en su etapa 2 (la no elección directa por voto universal y secreto; así como la persistencia en que fuera el presidente quien designara al titular del gobierno de la ciudad, las limitadas facultades legislativas otorgadas a la Asamblea y la no formación del Estado 32) impiden que los alcances de las etapas posteriores sean vinculadas de manera directa con el Plebiscito Ciudadano. No obstante, como ya se mencionó, su organización, promoción y puesta en marcha se sumó al proceso de la reforma, a su discusión, y sobre todo, puso en claro cuáles eran las exigencias de la mayoría de los partidos políticos con representación en la ARDF y de un considerable sector de la ciudadanía.

Las reformas posteriores de las etapas 3 y 4 se caracterizan por mayores acuerdos entre partidos políticos y autoridades, y una menor participación de la sociedad civil en dichos procesos, como vimos en el tercer capítulo. Incluso en la etapa 4 se incorporaron a la legislación del DF los instrumentos de la democracia directa por medio de la (nueva) Ley de Participación Ciudadana elaborada por la Primera Legislatura de la ALDF.

A este respecto los alcances de la reforma siguen siendo limitados en cuanto a la participación ciudadana por medio de la democracia directa, pues aunque se definen plebiscito, referéndum e iniciativa popular, asignándoles a cada uno una función específica, tales instrumentos son más un recurso de las autoridades para consultar a la ciudadanía, que un espacio de los ciudadanos para influir o tener poder decisorio en los asuntos públicos. Además los

requisitos para aplicarlos son muchos y el proceso para implementarlos es muy complicado.

Finalmente los resultados del Plebiscito Ciudadano — a pesar de una baja participación — así como su propuesta implícita respecto a la incorporación y utilización de mecanismos de la democracia directa en la política del DF, se lograron en las etapas posteriores, con lo que se comprueba la pertinencia política de las preguntas en el contexto de su realización, aunque éstos no sean resultado directo de la consulta de 1993:

- a) En 1996 se logró la elección de los gobernantes por voto universal y secreto como se planteó en el Plebiscito Ciudadano.
- b) En ese mismo año se ampliaron las facultades legislativas de la Asamblea.
- c) La creación de un órgano de gobierno local de excepción, el Gobierno de la Ciudad de México, cuyo territorio sigue siendo el depositario de los Poderes Federales (no se creó un nuevo estado)
- d) Y en 1998 la inclusión en la normatividad del Distrito Federal de los mecanismos de la democracia directa.

Con esto se alcanzaba un modelo democrático representativo que tiene la posibilidad de complementarse con los mecanismos de la democracia directa, estructural y legalmente, un esquema de democracia integral, sin embargo hay todavía mucho camino que recorrer en cuanto a participación ciudadana

directa, tanto en la ciudad, como en los niveles delegacional, de barrio y vecinal.

El papel del Plebiscito Ciudadano en el proceso de reforma fue el de reunir las voces dispersas de los partidos políticos y la sociedad civil, para ejercer una presión extra fuera de la esfera política tradicional. De esta manera puso en evidencia la falta de legitimidad de las autoridades locales y con ello, informó y pidió su opinión al ciudadano. Su influencia más evidente se da precisamente dentro de la etapa 2 (1992-1993) de la reforma, como una movilización que abrió discusiones tanto en la esfera política como en el espacio público. Su presencia en el espacio público es además un legado para la cultura política del capitalino como ejemplo del ejercicio de derechos ciudadanos, de participación ciudadana, y de la utilización de los mecanismos de la democracia directa.

254

ANEXO

ENTREVISTA DANIEL CAZÉS.

C: En la realización material, bueno, están Reyes Heróles. Bueno, primero tenemos la convocatoria de los diputados, no se llamaban diputados eran asambleístas y como resultado de eso, de esa convocatoria, se contrata a la fundación Arturo Rosembleuth, para realizar el Plebiscito, entonces ahí es donde yo entro, yo participo de parte de la Fundación Rosembleuth, con la que desde este centro yo colaboraba. Esto fue en..

A: Noventaídos, finales de noventaídos, principios de noventaítres.

C: No me acuerdo si ya estaba yo aquí, creo que sí. Bueno no interesa mucho eso, pero yo entro a participar junto con Enrique Calderón, que es el director de la Fundación Rosembleuth, en la preparación del Plebiscito y en la realización, digamos técnica, tanto en la organización, como en la logística, como en la realización técnica, como en el recuento y se conforma efectivamente un consejo ciudadano que encabeza Reyes Heróles, cuyo asesor jurídico es Santiago Creel. Y en el que hay un montón de gente, ve en La Jornada de la época quiénes eran porque yo ya no me acuerdo, estaba Ortiz Pinchetti, digamos para recordar algunas de las personalidades, no me acuerdo si estaba Granados Chapa también. Pero los que hemos mencionado, fueron después parte del IFE, que todavía no existía, del Consejo del IFE. Estos que te estoy diciendo, Santiago, Miguel Ángel, Ortiz Pinchetti, quiénes más eran. Pozas no estaba en este consejo,

A: Fueron 337 mil...

A. Bueno es que hicimos varias, con la fundación Ronsembleuth, bueno quiero decir que por ejemplo, en efecto, no valió, legalmente, no tenía respaldo legal, pero fue de una rotundez política de una influencia política, rotunda. Camacho Solís que entonces era el Regente, él nos invitó a discutir con él, él mismo fue a votar y tal vez no oficialmente, pero llamaba a que se participara, o sea que no es que fuera nada más un aliado, o que estuviera de acuerdo, sino que él, y el gobierno con el que trabajaba, Salinas, consideraban que esta apabullante labor ciudadana no podía ser ninguneada y creo que no lo fue, porque todavía no llegamos a ser plenamente estado pero cambiamos de la regencia, regencia, qué nombre, era el representante del rey, verdad, eso quiere decir regente, a tener un gobierno electo, a tener una ciudad, que hacía, en esa época, deberían hacer unos veinte, veinticinco años en la que el PRI no tenía mayoría, que en la ciudad de México, en el DF, en las elecciones en las que podíamos participar, que eran las elecciones federales, el PRI hacía mucho que no sacaba mayoría, era una mayoría la oposición. Pero desde antes de ochentaiocho, yo creo que desde, posiblemente ni Echeverría tuvo mayoría en el DF, habría que revisarlo pero era una ciudad de oposición al PRI, entonces esto era una fuerza ciudadana en la que también había gente del PRI. Sodi por ejemplo y había gente que después se reveló como gente, para mí por lo menos de Camacho, del PRI, que estaban, bueno, Camacho

estaba especialmente interesado, yo me acuerdo que nos invitó, por lo menos un par de veces, ahí a sus oficinas, a hablar sobre el Plebiscito.

A: Revisando las crónicas de esos días, se puso mucho en duda la posición de Camacho respecto al Plebiscito, sobre todo por una actuación ambivalente, ya en los últimos días y el propio día del Plebiscito, de Alejandro Díaz-Durán, que es gente muy cercana a Camacho, y que hubo por ahí un rumor de que se robó unas urnas y que inclusive lo expulsaron del grupo de los nueve asambleístas y luego él quiso regresar.

C: Bueno, ese amigo nunca fue muy confiable para nadie, no sé si lo sea para Camacho, para el nuevo partido este de Camacho de repente hace unas declaraciones que Camacho ha de querer darle dos patadas, pero puede ser que haya habido eso pero, digamos en esa época, tener una aceptación de algo dentro del gobierno era algo que hacía sospechosos, nos hacía sospechosos a nosotros, dices, nos está dando apoyo el gobierno, algo estamos haciendo chueco o malo, quién sabe qué, pero no creo que fuera muy diferente la cosa, en particular no contaba el que Camacho estuviera interesado, lo que yo digo es que les interesaba que la fuerza que fue adquiriendo esta empresa ciudadana, le interesaba al gobierno al grado de que Camacho consideró necesario, no voy a decir apoyarla, porque de apoyar no apoyaron en nada, pero digamos, ser parte de ella. Yo tengo que verificar, yo no sé quién nos ayudó financieramente, pero fueron los partidos, el PAN y el PRD fueron los que pusieron prácticamente todo el dinero, para el papel, tuvimos mucho apoyo de la prensa y de la radio, sobre

todo de la radio, muy poquito de la televisión, hay que decir que, cómo se llama, Javier Solórzano y Carmen Aristeguí, no se si ya estaban asociados, pero Javier Solórzano fue de las poquísimas personas que en la televisión nos dio apoyo, estuvimos en la televisión y estuvimos en el radio, y estuvimos mucho en la prensa. La Jornada era el boletín diario del Plebiscito, el cartel del Plebiscito hecho también con pocos medios que fue un dibujo de José Luis Cuevas, había apoyo por todos lados, en ese sentido, yo no creo que, también yo pienso que ya la cosa no podía seguir así y que el gobierno mismo ya preveía que había que cambiar el status, ahora, te voy a decir una cosa, yo sí pienso que influimos mucho, la labor ciudadana de esos años, que no, ya no me acuerdo si comienza con el Plebiscito, el Plebiscito es del noventa y tres, no comienza en noventa y uno, si no me equivoco, hacemos el primer conteo rápido, en las elecciones.

A: De la Fundación.

C: Bueno, pero no era sólo la fundación, era un montón de gente que quería transformar. La fundación fue una, ni siquiera creo que haya sido un aglutinante, estábamos presentes con la Fundación, porque la Fundación tenía un saber técnico que daba la confianza de que no iba a ser, de que podíamos tener métodos modernos y además técnicas modernas de hacer democracia ciudadana, de hacer política ciudadana, pero no era sólo la Fundación, yo actué desde siempre ahí y en Alianza Cívica yo actuaba a partir de la Fundación. Alianza Cívica se creó a partir de una propuesta que siguió al Plebiscito, pero que venía desde la experiencia de ochenta y ocho, que andábamos laborando ahí, surgió en

noventa y cuatro, Enrique Calderón y yo, escribimos un libro, que publicó el centro, de un seminario que hicimos aquí, que se llamó Tecnología Ciudadana Para la Democracia, que fue el primer proyecto de Alianza Cívica, basado en la experiencia del plebiscito y en la experiencia de las observaciones, que también fueron muy importantes. El Plebiscito fue la gran experiencia de que podíamos realizar ciudadanamente una elección, pero ahí, con quien teníamos el apoyo, ahora ya lo recordé, era de la Asamblea de Representantes, sesionamos e hicimos el conteo, teníamos oficinas, en los dos salones, en el Verde y en el Amarillo o no sé qué, pero estábamos un poco por donde necesitábamos, en las oficinas de algunos diputados del PRD y del PAN, estábamos ahí instalados y fueron los nueve diputados, ocho con Díaz Durán, que bueno, que eran diputados que por primera vez en mi vida que yo recuerde, bueno no por primera vez pero una de esas veces excepcionales que mucha igual que yo decía, esos sí son nuestros representantes, proponen una cuestión, cosa que no me sucede todos los días, proponen una acción política en la que yo me reconozco, en la que se reconoce un montón de gente y vamos juntos, y fue una acción ciudadana con mucha fuerza. Yo no sé si el gobierno tendría miedo, o el PRI, a lo mejor más el PRI que el gobierno, pero creo que veían que era una evolución que tenía que venir y que la iban a detener hasta donde pudieran y está detenida hasta donde se ha podido. La experiencia tanto ciudadana como digamos académica, científica, técnica, no sé qué, fue única, en noventa y uno habíamos iniciado en la Rosembleuth, habíamos iniciado el experimento del conteo, que sólo lo hicimos el DF y lo hicimos fundados en la metodología del plebiscito chileno que sacó a Pinochet del poder, incluso estuvieron algunos representantes de algunas ONG's

chilenas que con su experiencia, no sólo nos contaron, sino que no ayudaron a concebir, pero esto fue lo del conteo rápido, eso nos sirvió de experiencia para organizar el plebiscito, pero sobre todo por lo que habíamos hecho del conteo rápido fue que los nueve asambleístas llamaron a la Fundación.

A: ¿Cómo organizaron los distritos para el plebiscito? Se habla de que tuvieron que hacer otro tipo de división de distritos, ya que no había distritos electorales locales porque nada más había elecciones federales.

C: No, era por los distritos federales, sí.

A: Pero tuvieron que dividir algunos para el Plebiscito.

C: No recuerdo eso, eran cuarenta distritos.

A: Y para el plebiscito fueron cuarenta y uno.

C: Si vas a ver al doctor Calderón, a lo mejor él se acuerda. Pero lo que se es que hubo varias cosas, tanto ese día como en noventa y uno, demostramos que a las diez de la noche es posible tener resultados incuestionables de una elección. Con un teléfono y una computadora, que entonces eran menos corrientes que ahora las computadoras, o sea menos corriente la comunicación por correo electrónico, que además casi ni usábamos el correo electrónico, pero con la movilización de los responsables de las casillas, dos horas después de que se cerraran las casillas

teníamos la mayor parte de la información, procesándola todo el tiempo desde el momento en que llegaba, a las diez de la noche ya teníamos con claridad cuál era la tendencia y si no me acuerdo en el plebiscito, a las once dimos los resultados, bueno los resultados preliminares que no fueron muy diferentes.

A: Y un dictamen que leyó Federico Reyes.

C: Se elaboró el dictamen, y se lo pasamos a Federico y él lo leyó, eso ya era parte del ceremonial y de darle la validez y la credibilidad, lo que pasa es que después del plebiscito sucedieron un montón de cosas, en noventa y tres creamos Alianza Cívica, hicimos la observación de noventa y cuatro, hicimos un montón de otras observaciones, revisamos la metodología, Alianza Cívica cambió totalmente de carácter, porque mucha gente se desilusionó de que en Alianza Cívica no se podía más que observar, y la gente quería protestar y quería denunciar y no se cuánto. Todo esto de Alianza Cívica tuvo como antecedente fundamental al Plebiscito, porque tuvimos esa relación con una oficialidad que era la Asamblea de Representantes, porque nos dimos cuenta de que podíamos hacer muchas cosas, no sé qué más quieras que te aclare porque eso ya lo tengo olvidado, pero está bien descrito en este libro que está en la biblioteca, Tecnología Ciudadana Para la Democracia, ahí hay un capítulo dedicado al Plebiscito. No era muy complicada la parte técnica.

A: En ese tiempo los opositores de este ensayo ciudadano acusaban a los organizadores y al Comité Ciudadano de Observación, de estar solapando un

movimiento perredísta, ¿usted qué opinión tiene de esto o que percepción tiene? Porque lo decía el PFCRN, lo decía el PPS, el PRI y muchos comentaristas.

C: Mira el PPS y el PFCRN, ya se me había olvidado que existían, todavía existían en esa época en efecto. Yo recuerdo que la mayor controversia era sobre cuál era el documento que se debía presentar para votar.

A: Y el del orden de las preguntas y la credencial de votar o la licencia de manejo.

C: No todo mundo tenía entonces credencial de elector, no había credenciales con fotografía y se discutía lo de, el problema era de la licencia.

A: ¿Usted cree que la experiencia del Plebiscito de alguna manera hizo que los ciudadanos se interesaran más en la utilización de los mecanismos de la democracia directa, como el plebiscito y el referéndum? ¿Si realmente sembró una nueva cultura política en ese sentido? Considerado que los resultados de la reforma, hasta noventa y ocho al menos, si ha tenido avances en lo que se refiere a la representación porque ahora se eligen diputados, delegados, jefe de gobierno; pero aunque están incorporadas a la Ley de Participación Ciudadana estas figuras, no se utilizan todavía.

C: Bueno, yo lo que pienso es que sí movilizó a la ciudadanía y además empoderó a la ciudadanía. La prueba es que ahora tenemos legislatura, no asamblea de representantes, tenemos diputados, no asambleístas, tenemos jefe de gobierno y

delegados electos. No tenemos presidentes municipales y no tenemos cabildos, eso falta, pero yo sí creo que fue un empoderamiento ciudadano, en el sentido en que yo definí empoderamiento, fue un gran empoderamiento. A parte políticamente el DF fue la primera entidad federativa donde ganó el PRD, o sea, no de la alianza PAN-PRI, de la alianza dominante en la cámara de diputados, sino de una oposición permanente, digamos que fue el primer lugar donde la gran rebelión ciudadana del noventa y ocho tuvo una secuela, ahora, yo pienso que todavía falta, en primer lugar, no se ha aplicado el plebiscito, y en segundo lugar, creo esta onda de que te hablan por teléfono para preguntarte si quieres que aumente el metro, o te dicen que tienes chance de hablar por teléfono, es una vacilada, es para desprestigiar al plebiscito y a toda la participación.

A. Y a la Ley de Participación Ciudadana.

C: Nunca quisieron que hubiera una Ley de Participación Ciudadana, si hay una ley de izquierda, democrática, que ha tenido la oposición de la izquierda y del gobierno de izquierda, ha sido la Ley de Participación Ciudadana; sí, sí, sí, que venga, pero hay que ponerle todos los obstáculos y hacer que no funcione. Aquí falta un montón de tiempo, bueno de tiempo no sé, de pasos. Yo pienso que también hay que tomar en cuenta que hubo las elecciones del dos mil y que ahí hubo otro cambio, que yo creo que uno de los antecedentes más importantes estuvo también en el Plebiscito. No es el único, porque hubo otras elecciones en los estados, porque hubo elecciones federales, por todos los antecedentes, pero el hecho de que la ciudadanía se haya empoderado así, también contribuyó al dos

mil y el dos mil también ha empoderado enormemente a la ciudadanía. Yo confío en que no faltará mucho tiempo en que esta ciudad sea una ciudad normal, vamos a llamar normal, sea una entidad federativa en serio, yo creo que tendremos que hacer referencia a ese plebiscito, en ese plebiscito, me recordaste, movilizamos a trescientas treinta y tres mil, treinta y algo, decíamos trescientas treinta y tres, porque una de las consultas que hicimos después, que ya no me acuerdo cuál fue, posiblemente la zapatista, fueron seiscientos sesenta y seis mil, en todo el país, o sea doblamos; y luego la siguiente fue de un millón trescientos mil casi, que doblamos, en las consultas. Estas consultas fueron una invención de Alianza Cívica, a partir de una propuesta, sobre todo de quienes participábamos con la Fundación Rosembleuth, y que habíamos estado en diferentes estados de la república en observaciones. Yo sé que después del Plebiscito, fijate lo que te voy a contar que ahora me acuerdo, después del Plebiscito se hizo otro plebiscito semejante en Yucatán, a mí me invitaron a ser consejero del plebiscito de Yucatán y toda su tecnología y su metodología la basaban en lo que habíamos hecho en el DF, así como nosotros no habíamos inspirado un poco, claro, actualizado y puesto en la forma en que tenía que ser aquí, lo de Chile, en Yucatán implementaron lo que a partir de nuestra experiencia. Allá era para ver la forma en que se nombraba a los consejeros del Instituto Electoral estatal de Yucatán y fue una participación increíble, también allá. O sea que esto tuvo sus, yo no se si hubo otros plebiscitos en el país, el primero que hubo, casi luego, luego, porque vinieron gente de Yucatán y decían vamos a hacer uno en Yucatán, yo me acuerdo que bromeando les decía, bueno pero nosotros les proponemos el tema, que si se lleva la capital del país para Mérida, que nos quiten de aquí la

capital, que se lleven al Presidente, esa era la vacilada, pero hicieron uno, con le motivo que te dije, que fue muy exitoso.

A: Hubo otro plebiscito ciudadano aquí en el DF, en noventa y ocho, noventa y nueve, pero ya sin el apoyo de los partidos políticos. A partir del Plebiscito Ciudadano, inclusive en el conflicto aquí en la UNAM, rectoría hizo su plebiscito, el CGH hizo su plebiscito, se ha venido usando más.

C: Son dimensiones diferentes, pero si recuerdo bien, hubo uno las elecciones de los Consejos Ciudadanos en las Delegaciones y hubo el del horario verano, en el del horario de verano decían que en las escuelas y yo busqué en diez escuelas alrededor de mi casa y no encontré donde votar, o sea que también eran ganas de que no se participara. En el Plebiscito de 93 se hizo una labor de promoción que movilizó a trescientas treinta y tres mil personas, más los doce mil voluntarios, o sea que no era fácil, pero se meneó a la gente. Claro eso algo así como el diez por ciento del padrón, fue una de las cosas que se dijeron, así era, no teníamos los medios.

A: Pero más o menos era la misma cantidad de gente que participaban en las votaciones de Juntas de Vecinos, no era drásticamente menos que esa participación que era la institucionalizada.

C: Bueno, ahora, lo que yo pienso es que no hay suficiente participación ciudadana, no hay suficientes medios para la creciente participación ciudadana,

es decir, cuando hay oportunidad de que haya participación ciudadana, se hace todo lo posible para que sea una farsa, para decir que sí hubo, pero para impedir que la haya. Eso es una falta de desarrollo democrático y es en donde yo personalmente pienso, por experiencia de mi vida en otros países, y de mi estudio en otros lugares, donde sí hay una vida democrática mucha más que electoral, que la democracia se da en los niveles municipales, cosa que en la capital prácticamente ignoramos, pero incluso en otros municipios de México, se siente mucho más la cercanía de la ciudadanía con las instituciones de gobierno, pero en otros lugares donde hay mucha vida municipal, yo creo que en pocos países hay con tanta intensidad de participación democrática de la ciudadanía como Italia. En Italia las elecciones nacionales son muy folklóricas pero la verdad es que a la gente no le interesa mucho, a la gente le interesa lo que pasa en su ciudad y lo que pasa en su barrio. Las grandes ciudades que están divididas en barrios, la gente va y se mete y discute con sus representantes, y es mucho más directa porque tiene que ver con cotidianidades, tiene que ver con la belleza de la ciudad, con la limpieza, tiene que ver con los servicios cotidianos y tiene que ver con que tú puedes decirle a tu representante lo que esta funcionando mal, y tu representante para ser tu representante, tiene que tener respuestas, y eso es lo que se impide en México. Elegimos al Presidente de la república, pero el presidente de la república es un espectáculo televisivo, sus decisiones nos afectan como espectáculo, pero nada más, realmente no nos han afectado. Que Fox haya sustituido al PRI no ha afectado grandemente, la crisis podía haber venido con Fox o sin Fox, si van a poner alimentos al IVA, a lo mejor nos va a comenzar a afectar, pero ahí sabemos que también es de otro espectáculo más amplio, pero si

la experiencia que yo tengo es que se me inunda la calle, y que para que vengan a destaparla no tengo un representante que sea eficaz y a lo mejor hasta tengo que pagar mordida para que me oigan, bueno pues es ahí donde falta la democracia, y esto yo creo que por temor a eso la participación se limita al máximo la otra que sea ha ido contrastando y se mantiene al ámbito electoral. Yo sostengo que la democracia electoral es la parte menos importante de la democracia, la participación ciudadana en lo electoral es una vez quién sabe cuanto tiempo, no tienes esa relación directa y muy rara vez, si es que afecta, afecta tu cotidianidad, de tu casa, de tu barrio; nosotros no vivimos en la nación, públicamente cuando más, en la capital ni siquiera eso, pero cuando más se vive es en el municipio, en el barrio, en México no tenemos esa experiencia, ahora, yo sí pienso que cuando lleguemos a construirla quedará por lo menos como antecedente el Plebiscito, estos experimentos que se hicieron para la ciudad, porque lo de noventa y uno fue un conteo rápido pero la intención era más bien experimentar si se podía hacer algo para el país, para los del noventa y cuatro, era una especie de aplicación, de exploración y todo lo demás, pero lo demás es para la ciudad, para nosotros como nuestro lugar de vida y en eso yo creo que sí, yo estoy convencido de que eso cambió las ventanillas, tal vez uno no se movilizó la mentalidad ciudadana, el propósito ciudadano, que es muy fácil de matar, porque bueno a final de cuentas pasa mucho tiempo para que eso tenga efectos o no los tiene, no te das cuenta. Pero, bueno, de todos modos estamos en disposición de buscarlas.

ENTREVISTA DEMETRIO SODI

A: ¿A iniciativa de quién o de qué partido se reunieron los nueve asambleístas para lanzar la convocatoria del Plebiscito en 93?

S: Mire, siendo realista fue un acuerdo de todos, quién tuvo la idea inicial es lo de menos, lo importante es que coincidimos nueve diputados locales, asambleístas. Se había congelado ya la reforma del Distrito Federal, de hecho después del resultado electoral del 1991, el PRI echó para atrás y el gobierno de Salinas echó para atrás la Reforma Fiscal que había comprometido, entonces el Plebiscito tenía como objetivo, fundamentalmente, obligar al gobierno a retomar el tema.

A: En ese sentido ¿Cree usted que el Plebiscito tuvo una repercusión directa en la reforma?

S: Si, yo creo que fueron tan contundentes los resultados, y más ahora cuando se están hablando de que consultas de treinta mil, cuarenta mil, son válidas, la de aquél entonces fue de trescientas mil. Fue tan clara la decisión de la mayoría de la población, que obligaron al gobierno a una reforma mayor y de hecho la reforma que se aprobó en aquél momento unos meses después fue deslegitimada por el mismo plebiscito.

A: En ese entonces el Jefe del Departamento, Camacho Solís, afirmó que su cargo no organizaba pero tampoco obstaculizaba ¿Cuál fue a su parecer la actitud de Camacho frente el plebiscito?

S: Fue más bien de amedrentar a la gente y de cerrar los medios de comunicación, no tanto de Camacho, pero del gobierno federal en su conjunto, y Camacho era parte del gobierno federal, recordemos que en cada mesa había vigilantes y fotógrafos que inhibían a la gente, recordemos que cerraron medios de comunicación, entonces, como que el gobierno jugó dos caras, por un lado decía que no hacía nada y por otro trataba de que la gente no participara.

A: ¿Cree usted que fue representativa esta consulta, tomando en cuenta que fue menos del diez por ciento del padrón de ese entonces en el DF el que participó?

S: Pues mire, si ahora son representativas unas mucho menores, en aquel entonces, claro que fue representativa, además que, dadas las circunstancias, no fue organizada por el gobierno, que fue hecha en contra del gobierno, yo si creo que fue muy representativa.

A: Se dice que el plebiscito sembró un precedente en términos de participación política. ¿Cuál sería esa trascendencia en lo que se refiere a cultura política?

S: Mire, yo creo que a partir del plebiscito, cualquier consulta que afecte a la ciudadanía, se está recurriendo a diferentes medios de consulta, bien sea el

plebiscito directo, bien sea encuestas, bien sea encuestas telefónicas, a partir del plebiscito, que no se había celebrado uno en el país, fue el precedente, se abrió un nuevo método de consulta a la ciudadanía. Si creo que es muy importante, no solamente en lo que influyó en la reforma del DF, sino sobre todo que abrió una nueva vía de consulta a la población y una nueva vía de manifestación ciudadana.

A: En ese sentido, ¿Qué opinión tiene de los mecanismos asentados en la Ley de Participación Ciudadana actual? Considera al plebiscito y el referéndum, y que ha habido oportunidades de usarlos como en los temas que abordaron las encuestas telefónicas, ¿Por qué no se han utilizado?

S: Debía ser utilizado el mecanismo que marca la Constitución, de hecho el otro no tiene ninguna validez, y aunque es una opinión ciudadana, pues estamos nosotros mismos buscando caminos alternativos a la ley, creo que deberíamos buscar el camino de la ley.

A: ¿Considera que el Plebiscito Ciudadano ha ayudado a que se incorporen los mecanismos de democracia directa a la ley, aunque no se utilicen, a que ya estén considerados?

S: No está a nivel federal y está en algunos estados de la república, creo que está en Chihuahua. Creo que es un primer paso, urge legislar sobre plebiscito y referéndum a nivel federal.

A: Considerando que hasta las reformas del 96 e inclusive de las 93 y 94, el esquema de representación estaba incompleto, y ahora se puede elegir jefe de gobierno, jefes delegacionales, el esquema de representación está avanzando, pero en términos de participación ciudadana y participación política de los ciudadanos. ¿En qué términos se tiene que avanzar?

S: Yo creo que en general, donde falta darle más fuerza, es a nivel de las colonias. Creo que a nivel de plebiscito, referéndum, de asamblea legislativa, está bien a nivel de jefe de gobierno, de delegados, faltan desde luego los cabildos; pero también falta fortalecer el esquema de representación a nivel de colonia, es el más directo del ciudadano. Ahora las directivas de las colonias no representan a los ciudadanos, son unos cuantos, no vivales, unos cuantos ciudadanos que tienen más compromisos y se apropian de esa estructura. Yo no creo que haya participación real ciudadana, creo que hay que promoverla todavía mucho, están los esquemas, pero hay que empezar de abajo hacia arriba. Creo que hemos avanzado mucho a nivel de jefe de gobierno, de delegados, a nivel de Asamblea Legislativa; pero nos falta avanzar de colonia hacia arriba.

A: ¿Cree usted que la incorporación de las herramientas de la democracia directa ayudarían en este sentido, o tendrían que permanecer como están actualmente, como posibilidad?

S: Yo creo que hay que avanzarlas, pero hay que llegar a mecanismos..., bueno, hay países en el mundo donde hay al año dos o tres consultas a través de

mecanismo de comunicación modernos. En México vamos avanzando en eso, ya el que sea por teléfono es un avance, pero sigue siendo una muestra muy raquítica, una muy poca participación. De hecho, si nos apegáramos a la ley, estas mismas consultas no tendrían ninguna validez, simplemente por el mecanismo de promoverlas. Creo que hay que avanzar, pero insisto, la gente está más preocupada por lo que pasa en su cuadra, por lo que pasa en su colonia, que por los grandes proyectos. Creo que hay que avanzar en las dos vías, en las consultas de grandes proyectos, pero también en los casos concretos de las problemáticas a nivel colonia.

A: ¿Cuál fue el principal obstáculo que tuvieron los assembleístas convocantes en 1993?

S: La negativa del gobierno a apoyarnos. El gobierno lo vio como un atentado y se dedicó, sino a boicotear, sí a desvirtuarlo, a descalificarlo, a crear miedo entre la población, a cerrarnos los medios de comunicación. Creo que un esfuerzo de esos, bien organizado, con participación del gobierno, puede tener un éxito rotundo y puede legitimar muchas decisiones.

A: En ese entonces usted militaba en el PRI. Al interior del PRI hubo presiones para usted y Alejandro Rojas?

S: Mira, Alejandro Rojas, finalmente las últimas semanas se salió del plebiscito, se alineó con Camacho, y sigue alineado, bueno, ya regresó al PRI. En mi caso sí

hubo presiones pero, he tenido presiones políticas toda la vida que no me afectan. El plebiscito en mucho se legitimaba, porque no era un evento de la oposición, sino de la Asamblea, porque estábamos también priistas, entonces sí hubo presiones, pero presiones políticas normales. Nunca hubo ni una amenaza, ni una advertencia, nada, presiones políticas de que no les gustaba pero finalmente salió adelante.

BIBLIOGRAFÍA

—Álvarez, Lucía (coord), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, CEIICH, UNAM, ediciones La Jornada. México, 1997.

_____ *Distrito Federal. Sociedad, economía, política y cultura*. Col. Biblioteca de las Entidades Federativas. CEIICH, UNAM, México, 1998

—Asamblea Legislativa del Distrito Federal. I. Legislatura. *Ley de participación Ciudadana*. 26 de noviembre de 1998. p.2 [http:www.asamblea.gob.mx] (marzo 3, 2001)

—Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.

—Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de política*. Siglo XXI, México, 1996.

—Bolos, Silvia (coord.) *Actores sociales y demandas urbanas* Universidad Iberoamericana / Plaza y Valdés, México. 1995.

—Calderón, Enrique y Cazés, Daniel. *Tecnología ciudadana para la democracia*. La Jornada Ediciones y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades / UNAM. México, 1994.

—Cámara de Diputados, *Crónica de la reforma política del DF*, Comisión de régimen interno y concertación política, Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 1993.

—*Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México. Posiciones iniciales de los partidos políticos*, México, DDF, 1992.

—DDF, *Posiciones históricas de los partidos políticos sobre el gobierno del DF 1965-1991: relación de documentos recopilados*, Cuadernos de la reforma política de la Ciudad de México, México; 1992.

—Del Águila, Rafael (ed.) *Manual de Ciencia Política*. Editorial Trotta, Madrid, 1997.

—*Diario de los debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal*, 16 de abril de 1993.

—Frutos Cortés Moises, *El proceso de reforma político-electoral en el DF de 1977 a 1994 y los partidos políticos*, Tesis de licenciatura, FCPyS, UNAM.

—García Ruiz, María de Lourdes. *La participación ciudadana en las decisiones político-administrativas del Estado mexicano*. M.G. Castañón Ediciones e impresiones, México, 1985.

—Hermet, Guy. *En las fronteras de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1989. p. 66.

—Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, *Participación ciudadana en el DF*, México, 1987.

—Lipow, Arthur. *Political parties and democracy. Exploration in history and theory*. Pluto Press, Chicago, 1996

—Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál es el destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, Océano, México, 1996.

—————(coord.) *La participación ciudadana y el futuro de la democracia en el Distrito Federal*. Unidad Obrera y Socialista (Uníos), Frente del Pueblo (FP) y Sociedad de Estudios Regionales (Soner). México, 1998.

—Mayer. J. P. *Trayectoria del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica. Quinta reimpresión, México, 1985.

—Mellado Hernández, Roberto. *La participación ciudadana en el Distrito Federal: del debate parlamentario a la norma*. Tesis de Maestría en Ciencia Política. UNAM, FCPYS. México, 2000.

- Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos De Divulgación de la Cultura Política No. 5. Instituto Federal Electoral. México, 1995
- Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. Col. Tiempos de México, Oceano. México, 1995.
- Olvera, Alberto (coord.). *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*. El Colegio de México. México, 1999.
- Olvera Luna, Pedro, *El referéndum en el marco constitucional mexicano: el significado político electoral para los habitantes del DF*, México, 1978.
- Prud'Homme, Jean Francois. *Consulta popular y democracia directa*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política. No. 15. Instituto Federal Electoral. México, 1997.
- Puga Cisneros, Amulfo, *Gobierno, democracia y participación ciudadana en el DF: del terremoto a la consulta popular*, Tesis de licenciatura, FCPyS, UNAM, 1991.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel. *Actores sociales y proyecto de ciudad*. Plaza y Valdéz. Coed. IMBA, SEP, DDF y UAM, México, 1989.

—Robles Arenas, Migoni. *Un análisis prospectivo de la reforma política del Distrito Federal*, tesis de licenciatura, FCPyS, UNAM, 1996.

—Rodríguez Lizárraga, Pilar, *Posiciones iniciales de los partidos políticos, 1992 y el gobierno de la Ciudad de México*, Cuadernos de la Ciudad de México.

—Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia*. Alianza. México, 1988. Vol 1.

—VIA. *Historia General de México*. El Colegio de México, México, 2000.

—Wambaugh, Sarah. *A monograph on plebiscites. With a collection of official documents*. Oxford University Press, Nueva York, 1920.

—Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, IIS, UNAM-Porrúa, México, 1998.

_____. *La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México*. En prensa, 2000

—Zimmerman, Joseph. *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*. Limusa, México, 1992.

HEMEROGRAFÍA

—Aguilera Gómez, Manuel. "La reforma política para el Distrito Federal: la adaptación jurídica a una nueva realidad política" en *Diálogo y Debate de Cultura Política*. Año 2, núm. 5 y 6, julio-diciembre de 1998. México pags. 31-38.

_____. "Consulta viciada de origen" en *Los partidos políticos en "El plebiscito"*. Suplemento especial de El Universal, 21 de marzo de 1993.

—Aguirre, Pedro. "Gobiernos locales en los distritos federales: una perspectiva comparada" en *Diálogo y debate de cultura política*. Año 2, núms. 5 y 6, julio diciembre de 1998. Pags. 244-261.

—Álvarez, Lucía. "La participación ciudadana: un eje prioritario en la estrategia política del nuevo gobierno capitalino" en *Diálogo y debate de cultura política*. Año 2, núms. 5 y 6, julio diciembre de 1998. pags 127-148

—Arato Andrew y Cohen Jean L. "Esfera Pública y Sociedad Civil" en *Metapolítica*. Vol. 3, Núm. 9, enero-marzo, 1999.

—Berrios Pilar y Bolívar Espinoza. "Reforma política y reforma del Distrito Federal", en *El Cotidiano*. UAM, Núm. 76, mayo-junio, 1996. Pags 67-78.

—Casa y Ciudad, "Evolución o regresión? El Gobierno del DF" en *El Cotidiano*, UAM, año 2, núm. 11, México, 1986. Pags. 7-11.

—Cazés, Daniel. *¿Exorcizar el Plebiscito?*. en La Jornada, 6 de marzo de 1993. p. 9.

—Crespo, José Antonio. "Democratización, el esfuerzo ciudadano" en *El Cotidiano*. Universidad Autónoma Metropolitana, Núm. 52, enero-febrero, México, 1993.

—Delgado, Héctor. "Rechazo al simplismo de un "sí" o de un "no" ", en *Los partidos políticos en "el plebiscito"*. Suplemento especial de El Universal, 21 de marzo de 1993

— "El plebiscito en cifras" en *El Cotidiano*, N° 54, mayo de 1994. pags. 35-36.

—Farfán, Rafael, "Democratización del DF y participación ciudadana" en *El Cotidiano*, N° 13, septiembre-octubre, México 1986.

—Gómez, Pablo. *El Plebiscito*. En La Jornada, 18 de diciembre de 1992. p. 7

—Hernández A. Carlos; Luz Elena Arceo; y Elizabeth Regish, " La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal (diciembre de 1992-abril de 1993)" en *Estudios Políticos* N° 2, cuarta época, enero-marzo de 1994, p. 127-137.

—*La Jornada*. diciembre 1992—marzo 1993.

—Linares Zapata, Luis, "El plebiscito, un fracaso bien hecho", en *El Cotidiano*, N° 54, mayo de 1994.

—Monge, Raúl. "Utilizó Camacho 4, 000 empleados, no vecinos, para vigilar el plebiscito" en *Proceso*, No. 856, 29 de marzo de 1993

—Olvera, Alberto, "El concepto de la sociedad civil en el estudio de la transición democrática" en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1992.

—Peschard, Jaqueline "Una reforma para la ciudad capital", en *El Cotidiano*, No.54, Mayo, 1993. Pag 37-49

—Reyes Contreras Alfredo, "¿Por qué no participamos?", en *Los partidos políticos en "el plebiscito"*. Suplemento especial de El Universal, 21 de marzo de 1993.

—Salazar Ugarte, Pedro. "La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal." en *Diálogo y debate de cultura política*. Año 2, núms. 5 y 6, julio diciembre de 1998. pags. 108, 125.

—Sánchez Cedillo, Roberto.. "Democracia pero sin manipulaciones" en *Los partidos políticos en "El plebiscito"*. Suplemento especial de El Universal, 21 de marzo de 1993.

—Sodi de la Tijera, Demetrio. "DF, Plebiscito Ciudadano". En *La Jornada*, 18 de diciembre de 1992. p.23.

—*El Universal*. 15 de marzo 1993-22 de marzo 1993.