

00422
92



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LEGITIMIDAD Y DEMOCRACIA
EN LA CIUDAD DE MÉXICO**

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA**
P R E S E N T A :
LORENA /TURQUIE CASTILLO

ASESORA DE TESIS:

MA. DEL CARMEN ROQUEÑI IBARGÜENGOITIA



CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F.

NOVIEMBRE 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A Don Gustavo Castillo Vargas
Tus pasos han quedado en mi arena,
el recuerdo de tu risa contagia mis anhelos y sueños,
tu fe y esperanza en el futuro la dejaste grabada en mi
simplemente porque nunca te has ido de mi vida.*

A esta estrella que viene y sabe exactamente lo que siento

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Lorena Turpie
Castillo

FECHA: 10 nov. 2003

FIRMA: 

B

Dedicatorias

Chalio y Chata. Esta tesis es un regalo por el amor, comprensión, cobijo y apoyo que siempre me han dado, son el mayor regalo y ejemplo de unión que tengo en la vida.

Madre, sin ti no sería quien soy. Gracias porque confiaste en mí y en que lograría mis sueños, tengo la bendición de contar contigo como madre y amiga. Humberto sin ti no hubiera jugado a la mamá con un bebé de verdad, ni tendría con quien probar mi habilidades. Mauricio por ser mi compañero de plática y secretos.

Flaco por estar conmigo aún cuando me equivoco. Pily y Beto por quererme como una hija. Pepe porque sólo contigo pude ensayar a ser el alguien que soy, escucharme, leerme, ser mi aliado y confidente. Pimos, ¿qué sería su vida sin mi?

A Juan Carlos, por estar conmigo en los momentos más importantes de mi vida, por tener fe en mí aún cuando a mí me faltaba, por todo el amor que me has dado siempre y sobre todo porque juntos estamos haciendo un futuro.

Ana, porque ser mi ángel de la guarda, mi amiga, confidente, compañera, hermana, en fin... por tejer este hilo resistente a la adversidad, el tiempo y la distancia, eres una mujer maravillosa, te quiero mucho.

Maliposa por acudir cual musa en los momentos de menos inspiración, por nuestras históricas meditaciones y sin fin de complicidades. Laura por esta amistad que ha perdurado tras todos los climas emocionales de los últimos años, a las dos por las memorables pláticas frente a un delicioso café. Luis Patricio-Compadre, gracias por tu increíble y excepcional amistad.

Daniel y Rodrigo por todas las cosas que vivimos y derivaron en una gran amistad.

A todos aquellos que no incluyo pero que me han dado su cariño, tiempo, amistad y confianza.

Alonso Lujambio, porque fuiste el primero en creermelo capaz de ser alguien en la vida profesional y me diste esa oportunidad. Andrés Albo por brindarme tu amistad y la oportunidad de contar con tu confianza y apoyo, gracias por ayudarme a alcanzar esta meta.

A mi asesora la Mtra. Ma Carmen Roqueñi, por tu paciencia en este proyecto, los consejos que como amiga y maestra me has dado y sobre todo por aceptar asesorar esta investigación que refleja un poco lo que fue el inicio de mi profesión.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por la formación que me dio, por ser mi segunda casa y ser silente testigo de la mejor etapa de mi vida.

"Uno se muere cuando renuncia a sus sueños" Angela Botero.

	Índice	1
	Introducción	2
Capítulo 1	Democracia y Legitimidad	
	1.1 Democracia electoral	8
	1.2 Legalidad y legitimidad	12
	1.3 Participación social	15
	1.4 El sistema político electoral mexicano contemporáneo	24
Capítulo 2	Reforma electoral 1996. Un avance importante en el ámbito federal	
	2.1 Actores que intervinieron en el proceso de reforma electoral	38
	2.2 Origen y propuestas de la reforma electoral	42
	2.3 Estrategias políticas utilizadas durante la reforma electoral	53
	2.4 La reforma electoral aprobada	61
Capítulo 3	Reforma electoral 1996. Distrito Federal el reto	
	3.1 La vida político electoral en el Distrito Federal	68
	3.2 Actores que intervinieron en el proceso de reforma electoral	78
	3.3 Origen y propuestas de la reforma electoral	79
	3.4 Estrategias políticas utilizadas durante la reforma electoral	82
	3.5 La reforma electoral aprobada	83
Capítulo 4	Proceso electoral del Distrito Federal en 1997	
	4.1 Estructura administrativa en los Consejos Distritales Locales	90
	4.2 Consejeros electorales en los Consejos Distritales Locales	93
	4.3 Funciones y atribuciones de los Consejos Distritales Locales	94
	4.4 La elección de Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea Legislativa	96
	Gráficas	101
	Conclusiones	104
	Bibliografía	109

INTRODUCCIÓN

La organización de las elecciones en México ha sido tema de estudio en las tres últimas décadas; uno de los puntos de discusión ha sido la instancia organizadora de estos procesos, la cual en los últimos doce años se depositó en una sola autoridad. En un principio, ésta sólo tuvo respaldo legal y al paso de los años ha legitimado su posición dentro de las instituciones del país. Asimismo, no han sido pocos sus logros en materia de elecciones dentro de un régimen democrático.

El esquema jurídico y político de las propias elecciones se transformó, y la búsqueda de mecanismos efectivos que nos llevaran a la tan anhelada democracia, pasaron –en el aspecto procedimental- de la ilusión a la realidad.

La discusión pendiente, y aún dividida, queda en si México transita a la democracia o si ésta ya se ha consolidado. De acuerdo con la investigación realizada para esta tesis, destaca el hecho de que la democracia, en el ámbito electoral, se ha consolidado a través de una de las instituciones que actualmente goza de la mayor credibilidad en sus actos y decisiones.

La rapidez con la que transcurrió la transición política, va a la par de los tiempos políticos que México ha vivido en las últimas décadas del siglo XX. La cada vez más numerosa y activa participación ciudadana, integrando lo que llamamos sociedad civil y grupos de presión, marcó la diferencia en el ámbito electoral.

Las elecciones en México tuvieron un sello característico en el México posrevolucionario desde la organización y regulación jurídica de los procesos electorales, hasta la instrumentación del proceso electoral y publicación de resultados.

El proceso electoral de 1988 marcó una pauta importante, el gobierno se dio cuenta de la necesidad de obtener la credibilidad y legitimidad de los resultados electorales, ya que de lo contrario, los sujetos electos llegarían a ocupar sus puestos con un mínimo de respeto ciudadano.

En 1991 se constituyó el Instituto Federal Electoral (IFE), con una legislación propia en la materia. La estructura de este Instituto no estaba libre de la propia estructura del gobierno en turno. Esta razón fue suficiente para que la elección intermedia no fuera tan cuestionada; sin embargo, no contaba con la credibilidad suficiente aún.

México envuelto en el ánimo de entrar al primer mundo, con un TLC por delante y las expectativas de "mejora mundial", reformó la integración del Consejo General y se creó la figura de *consejeros ciudadanos*. Éstos sustituirían a los *consejeros magistrados* y tendrían la tarea de intervenir -avanzado el proceso- en la calificación de la elección presidencial.

La situación de tensión social generada con el levantamiento del EZLN y el clima político creado en el primer semestre del año, dio como resultado el voto por el "bienestar de la familia". La garantía que el candidato del PRI ofreció de dar estabilidad y paz social al país, así como el temor de que nuevos acontecimientos aumentaran los conflictos sociales, económicos y políticos motivó a la mayoría de los votantes a darle su voto. En este escenario, la legalidad de la elección no se cuestionó.

Un triunfo electoral con esta característica no cuenta con la legitimidad que da la transparencia y credibilidad de los procedimientos y resultados electorales. El presidente electo, Ernesto Zedillo, desde el inicio de su sexenio propuso llevar a cabo una reforma política definitiva que resolviera parte de los grandes problemas nacionales. Fue así que inició la historia de la reforma en materia electoral, tema de esta investigación.

De modo particular, la tesis que presento se circunscribe al tema de la organización de la primera elección local del Distrito Federal. El objeto de esta investigación es la integración de los órganos electorales como consecuencia de la apertura a la pluralidad dentro de los órganos electorales, donde la representación ciudadana con toda su carga ideológica, cultural y social se convirtió en un factor insustituible en la organización del propio proceso electoral.

El tema de la reforma electoral de 1996 resulta interesante en cada una de sus etapas: inicio del planteamiento de la agenda y su negociación con la influencia de importantes actores políticos, el camino que se siguió para su consolidación y la consiguiente aprobación de una de las reformas más importantes en el ámbito electoral. La virtud de esta reforma radica en que fue resultado de una serie de acuerdos y consensos generada en diferentes foros, y aprobada por el Poder Legislativo en un ambiente de abierta pluralidad ante la divergencia de ideologías y proyectos políticos.

Considero importante señalar que la reforma aprobada en 1996 abarcó una gran diversidad de temas ya que se trató de una Reforma del Estado planteada principalmente en el ámbito federal, la excepción fue el tema del DF.

En el rubro de las modificaciones constitucionales y reglamentarias propias del tema electoral, la investigación tocó los puntos de desparcialización y ciudadanización del IFE y la reestructuración del órgano electoral que en esta reforma se planteó para el ámbito federal, pero que, en la elección de 1997, se aplicó para la organización de la elección local.

La implicación de que se llevara a cabo la primera elección de una figura política cercana a la del Poder Ejecutivo estatal y la modificación del Órgano Legislativo para la capital, me llevó en un primer momento a tratar de intervenir lo más cerca posible al desarrollo del proceso electoral del DF.

Las dudas surgieron en torno a los resultados electorales; había que confirmar que, efectivamente, la reforma electoral aprobada de verdad garantizaría la transparencia, el apego irrestricto a la ley y sobre todo la ciudadanía de los órganos electorales. Éste era el principal ingrediente de legitimidad y credibilidad del escenario electoral.

Esta última razón me llevó a definir el tema de la presente investigación. Mi hipótesis era que: El proceso de legitimación de las elecciones del DF en 1997 fue consecuencia de la última reforma electoral y tenía sus bases en la integración del órgano electoral que llevaría la organización misma de la elección.

En cuanto a las dificultades a las que me enfrenté en esta investigación, podría mencionar los escasos textos en el tema de la reforma política al DF y la elección local en lo particular. En el primer caso, los textos son breves y meramente enunciativos, mientras que, en el caso de la elección local, las fuentes a las que tuve acceso básicamente fueron la memoria de la elección, los documentos que el IFE manejó internamente y que tuve oportunidad de conocer en ese proceso electoral.

Para el análisis de la reforma electoral básicamente se reunió información en un seguimiento hemerográfico (documentos internos de las propias mesas de discusión, análisis y discusión de la reforma), así como algunos textos editados por el Centro de Estudios para la Reforma del Estado publicados en versiones estenográficas de las reuniones en las que este centro intervino directamente.

Esta investigación tiene la característica de ser descriptiva y monográfica, me interesaba conocer el proceso político que condujo a la reforma electoral de 1996; cómo fue negociada y aprobada, así como el impacto de ésta en la estructura administrativa y la organización de la elección del 6 de julio de 1997.

Si el lector se pregunta cuál era el principal tema de discusión en materia de la reforma política electoral, señalaremos que el Distrito Federal no contaba con una vida político electoral propia, toda vez que por ser la sede de los poderes de la unión no se elegían representantes a través del sufragio universal y por consecuencia no existía un órgano encargado de organizar las elecciones. Hubo otros temas en esta reforma que fueron discutidos como la figura de jefe de gobierno y el órgano legislativo local.

El tema de este trabajo se centra en el ámbito electoral. El proceso de la reforma, la organización del proceso electoral y la influencia que tuvo la pluralidad en la composición de los órganos de decisión en la organización misma del proceso electoral de 1997.

La estructura del presente trabajo va de lo general a lo particular. En el primer capítulo, se hace un análisis del aspecto procedimental de la democracia, para efectos de enmarcar el estudio enfocándolo en la participación social, se presenta la conceptualización de ciudadano y sociedad civil. Cabe señalar que no es con la

intención de hacer un estudio profundo de estos términos, ya que no es el propósito de la investigación.

La estructura de los capítulos dos y tres tienen la finalidad de hacer un mapa de la situación política que se gestó alrededor de la discusión, análisis y aprobación de la reforma electoral, en ambos apartados se encontrará la siguiente organización: actores que intervinieron en el proceso de la reforma electoral, origen y propuestas, estrategias políticas utilizadas durante la reforma y, la reforma electoral aprobada.

El capítulo segundo trata el proceso de la reforma desde el ángulo federal. En este ámbito se trataron temas sustanciales que dieron al órgano electoral la materia para trabajar, a partir de la cual consolidaría aspectos fundamentales como la credibilidad y la legitimidad de las elecciones y sus resultados. En este apartado no se señalan la totalidad de los temas que la reforma electoral trató, sólo aquellos que resultan relevantes para enmarcar esta investigación.

En el tercer capítulo se analiza el caso de la reforma política para la elección del Distrito Federal, se exponen los temas que fueron puestos a discusión en materia de las reformas posibles para la ciudad capital y el resultado de ella.

En el último capítulo se aborda la elección misma en el Distrito Federal y se focaliza la estructura y funcionamiento de los órganos electorales, su desarrollo e importancia y se hace mención a los conflictos post electorales.

Este apartado es importante dado que la historia electoral en la ciudad capital era prácticamente nula. Desde su creación como centro político del país permeó una gran ambigüedad en cuestión de derechos políticos de los habitantes de la urbe, desde Porfirio Díaz pasando por la revolución y hasta finales del siglo XX.

Las reformas que se aprobaron entonces, no llevaron en momento alguno a la apertura política, ni a dotar a los habitantes de la Ciudad del derecho a elegir a sus representantes.

Con el fin de contextualizar al lector, es necesario mencionar que la decisión de la existencia de una figura parecida a la de un administrador de la ciudad vino desde el Porfiriato.

Las reformas hechas en materia de legislación para la administración del DF, se concentraron en la creación del Departamento del Distrito Federal (DDF), la dirección de este Departamento recaería en una figura conocida como "Jefe del DDF" comúnmente llamado *regente de la ciudad*. En la historia del DF se cuentan 21 regentes, todos ellos designados directamente por el Presidente de la República en turno.

El regente fue el administrador y representante del Presidente, así como el encargado de solucionar los asuntos propios de la capital. Pero la contradicción

amparada por la Constitución de que el DF es la sede de los poderes de la Unión y Capital de la República hasta que se decida lo contrario. Para los capitalinos implicó el apego a los reglamentos y códigos diseñados y aprobados por la Cámara de Diputados.

La organización y participación de ciudadanos en los asuntos públicos se limitó a la conformación de comités de manzana, juntas vecinales y comités delegacionales y por supuesto -en el caso de las mujeres- la posibilidad de ser integrante del algún grupo del voluntariado haciendo labores altruistas y de asistencia social principalmente.

Sin embargo, no hubo una organización político administrativa parecida a la que los habitantes del país tienen en cada una de las 31 entidades. La discusión del derecho de los ciudadanos de la capital a elegir sus gobernantes y crear una estructura de gobierno como las estatales, comenzó a gestarse a finales de los 80, tomando fuerza en los primeros años de la década de los 90, concluyendo en una primera etapa en la reforma aprobada en 1996.

En esta reforma quedaron temas pendientes; de los temas de discusión sólo se aprobó la elección de un jefe de gobierno y de una Asamblea Legislativa aún con capacidades limitadas, ya que sigue siendo la Cámara de Diputados la que aprueba el Estatuto de Gobierno. Quedó en el tintero la aceptación del DF como el estado 32 de la Federación, lo cual cambiaría de forma sustancial la forma de ejercer el gobierno en la capital del país.

A pesar de esta situación, el logro de llevar a cabo esta elección le dio nuevo aire a la política interna del DF. La organización misma de la elección quedó en manos del IFE, toda vez que el DF no contaba con un órgano electoral propio que tuviera esta tarea. Para esta elección se previeron dos asuntos:

- a) La distritación para la elección local, ya que a diferencia de la distribución federal de distritos uninominales que en el DF son 30, para la elección local se requería de 40 distritos.
- b) La dirección de la elección en estos 40 distritos estaría en manos de los órganos denominados "Consejos Distritales Locales".

Cada uno de estos Consejos tendría la característica de tener en su integración ciudadanos sin filiación partidista ni compromiso gubernamental en ningún nivel. Su integración sería similar a la de los Consejos federales, ya que tendrían un consejero presidente y seis consejeros electorales, un secretario del consejo y representantes de los partidos políticos, éstos dos últimos sin derecho a voto en la toma de decisiones.

Con esta estructura se llevó a cabo la primera elección en el DF, sus resultados no sólo fueron socialmente aceptados sino contundentes para la historia político electoral de la capital del país.

Algunos de los temas que quedaron pendientes en esta reforma ya han sido salvados a la conclusión de esta investigación, sin embargo los nuevos tiempos políticos traen su propia carga de demandas, resultado de casi 7 años sin modificaciones legales en la materia.

CAPÍTULO 1. DEMOCRACIA Y LEGITIMIDAD

*Si se hubiera de definir /
democracia podría hacerse
diciendo que es la sociedad en /
cual no sólo es permitido, sin
exigido, el ser persona
María Zambran*

1.1 DEMOCRACIA ELECTORAL

Actualmente la democracia ha sido concebida como la solución a los males de la humanidad, como la forma ideal de vida y gobierno, sin embargo sus bases son aplicadas de diferente manera dependiendo de la democracia que se desee, es decir, quienes han escrito sobre el tema hacen distinciones entre democracia representativa, electoral, etc., la primera división que hacen es entre democracia antigua y moderna.

Este apartado ha sido denominado democracia electoral porque del universo conceptual que implica la democracia para este estudio interesa solamente el ámbito de los procedimientos que en un régimen democrático se utiliza para su legitimación y permanencia, de ahí la importancia de los procedimientos electorales, es decir, el proceso de elección de los gobernantes como condición necesaria para la implementación de una democracia. Por otra parte, si bien el término "democracia electoral" no es utilizado como tal, nos referiremos a las características que conforman este apartado de la democracia como lo son la participación de los ciudadanos (actores, procesos y mecanismos), el conjunto de lo que se nombra sociedad civil y sus resultados legitimidad y legalidad.

Es indudable que, históricamente el término "democracia" ha tenido dos significados preponderantes, por lo menos en su origen, uno de ellos pone en mayor evidencia a la democracia como el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego, o el ideal en el cual un gobierno democrático debería de inspirarse, que es el de la igualdad.¹

Bobbio señala que en los regímenes democráticos la conflictualidad social es mayor que en los regímenes autocráticos, ya que una de las funciones de quien gobierna es la de resolver los conflictos sociales para hacer posible la convivencia pacífica entre individuos y grupos.²

Incluso el propio concepto "democracia", como gobierno de la mayoría o de los pobres, es opuesto al gobierno de los ricos, que era conocido como "plutocracia".

¹ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Pág. 39

² Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Pág. 105

Por ello la democracia adquiriría también entre sus opositores una connotación despectiva, al hacer referencia a la incultura y torpeza que, argumentaban, privaba en la masa de miserables.

En los regímenes democráticos el poder está más distribuido que en los regímenes autocráticos, en ellos se encuentra, en contraste con lo que sucede en los sistemas opuestos. Una de las características de la sociedad democrática es la de tener muchos centros de poder. El poder es más difuso en cuanto que el gobierno de la sociedad se encuentra más regulado en todos sus niveles por procedimientos que admiten la participación, el disenso y por tanto la proliferación de espacios en los que se toman decisiones colectivas.³

Entonces si lo que se propone una democracia es ser una forma de gobierno en la que se organice el ejercicio del poder, el pueblo es su objeto de gobierno además de ser sujeto que gobierna. Al hablar de pueblo soberano es necesario precisar que éste se integra de ciudadanos⁴ quienes forman parte de la ejecución y sujeción del poder a través de elecciones y quienes son electos, de ahí que los ciudadanos que forman al pueblo integran lo que se denomina *voluntad política colectiva*.

La democracia moderna es, en suma, un conjunto de procedimientos encargados de hacer viable el principio fundamental de la soberanía popular, el gobierno del pueblo por el pueblo. Se trata, por ende, de una democracia política, en la medida en que es básicamente un método para formar gobiernos y legitimar sus políticas.

Se trata de una democracia formal, porque como método es independiente de los contenidos sustanciales, es decir, de las políticas y programas concretos que las diversas fuerzas políticas promuevan. Y se trata, además, de una democracia representativa, por cuanto la legitimidad de dichos gobiernos y políticas debe expresar la voluntad de los ciudadanos o, por lo menos, contar con el consenso explícito de los mismos. Tres son los valores básicos de la democracia moderna y de su principio constitutivo (la soberanía popular): la libertad, la igualdad y la fraternidad.

Una definición de democracia es la que plantea Sartori, quien desde el punto de vista de la democracia como régimen, señala que "si la democracia es gobierno del pueblo y sobre el pueblo, en parte será un sistema gobernado y en parte gobernante". Es gobernante cuando vota en las ocasiones electorales, gobernado cuando se sujeta a las disposiciones que sus representantes determinan adecuadas para gobernar. Las elecciones son un medio cuyo fin es el gobierno de opinión, un gobernar que ampliamente responde y corresponde a la opinión pública⁵.

³ Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, pág. 106

⁴ Entendido ciudadanos como los hombres y mujeres que gozan de derechos políticos y que por estas atribuciones puedan participar en la vida política del país.

⁵ Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, pág. 55

Para este autor la opinión pública tiene un papel central dentro de un sistema democrático, determina que la "opinión pública" denota, en primera instancia un público interesado en la "cosa pública", el público en cuestión es, sobre todo, un público de ciudadanos, un público que tiene opinión sobre la gestión de los asuntos públicos y, por lo tanto, sobre los asuntos de la ciudad política. Se dice que una opinión es pública no sólo porque es del público (difundida entre muchos) sino también porque implica objetos y materias que son de naturaleza pública: el interés general, el bien común y, en sustancia, la *res pública*.⁶ Sobre este tema señala que dentro de la democracia electoral, la opinión pública se expresa eligiendo, el verdadero poder del electorado es el poder de escoger a quien lo gobernará. Entonces las elecciones no deciden las cuestiones a decidir, sino quien será el que las decida⁷.

Elemento indisoluble de la democracia es la forma en que se gobierna, de ahí la importancia de la existencia del consenso para la pacífica y correcta forma de gobernar, para aclarar esto señalaré que Sartori determina al "gobierno por consentimiento" como un gobierno que nace de las opiniones de los electores (del voto que expresa la opinión) y que gobierna en sintonía con estados prevalecientes de opinión pública.⁸

El consenso a nivel comunidad tiene por objeto el sistema de creencias y, por tanto, los valores de fondo. Si una sociedad comparte los mismos valores entonces se puede decir que cuenta con una cultura política homogénea⁹. Sartori señala que en una democracia no es estrictamente necesaria una cultura política homogénea sin embargo facilita su existencia, aún cuando la cultura política no sea homogénea, lo que sí encuentra necesario dentro de este tipo de régimen es encontrar un consenso en la práctica de sus procedimientos, es decir, contar con un *consenso procedimental*.

El consenso procedimental es aquel donde se conviene sobre las llamadas reglas del juego. Las reglas del juego son muchas, pero a nivel de régimen, la regla primaria es la que decide cómo decidir, la que establece un método de solución de conflictos. Una sociedad política sin una regla de resolución de los conflictos es una sociedad expuesta a estancarse en cada "conflicto". En este sentido si democracia es decidir en mayoría (en sus límites) y si éste método de resolución de los conflictos no es aceptado en lo general, entonces no es una democracia, en consecuencia se requiere de llegar a un acuerdo a través del consenso procedimental que sobre quién tiene el derecho de decidir cómo¹⁰.

⁶ Giovanni Sartori, ¿Qué es la democracia?, pág. 56

⁷ Giovanni Sartori, ¿Qué es la democracia?, pág. 71

⁸ Existen tres niveles de consenso: la aceptación a) de valores últimos, b) de reglas del juego y c) de gobierno. El primer consenso es a nivel comunidad, es el consenso en la creencia sobre valores; el segundo es un consenso a nivel de régimen, sobre reglas y procedimientos, finalmente el tercero es consenso a nivel de gobierno, sobre políticas de gobierno.

⁹ Giovanni Sartori, ¿Qué es la democracia?, pág. 58

¹⁰ Giovanni Sartori, ¿Qué es la democracia?, pág. 59

Un tema fundamental en la democracia moderna es en torno al papel que tiene la ciudadanía, para Luis Salazar, el presupuesto básico es que existen en la sociedad moderna hombres con capacidad de discernir racionalmente entre las ofertas que se les presentan, que pueden contribuir con su opinión a la toma de acuerdos, que ellos mismos pueden agruparse para participar en los asuntos públicos y que como individuos gozan de una serie de derechos. En una palabra, que los individuos son considerados ciudadanos. La familiaridad que esta palabra ha adquirido hace pensar que los ciudadanos siempre han existido, sin embargo, parece necesario subrayar que la *construcción* de ciudadanos es un proceso histórico que precisamente se engarza con la modernidad y tiene su cabal expresión en un régimen democrático.

Huntington señala que existen problemas de ambigüedad e imprecisión al definir democracia, por ello se basa en una definición basada en sus procedimientos, de ahí que señale que el procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos. La más importante formulación moderna de este concepto fue la de Joseph Shumpeter, quien en su libro *Capitalism, Socialism and Democracy* (afirma) que el método democrático es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo. Los individuos a los que estos autores se refieren son precisamente los ciudadanos.

La democracia del siglo XX se transformó en una forma de gobierno en la que los principales miembros del gobierno son elegidos por medio de elecciones competitivas en las que participa la población. De este modo, los sistemas democráticos tienen una base institucional común que establece su identidad¹¹.

Otra definición de democracia la enuncia Shmitter "la democracia moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos."¹²

México pertenece al grupo de países que entraron a la ola democratizadora en lo que Huntington llama la tercera ola, determina que países como México y Taiwán que contaban con un sistema de un solo partido, que monopolizaba totalmente el poder, que el acceso a éste era a través de la organización partidista y el partido legitimaba ideológicamente su gobierno. Y afirma que a menudo estos sistemas lograron un nivel relativamente elevado de institucionalización política. Asimismo sostiene que los sistemas de partido único, los regímenes militares y las dictaduras personalistas suprimieron tanto la competencia como la participación.¹³

En México por décadas hemos estado en la búsqueda del camino para llegar a la democracia, entre los elementos indispensables que en nuestro país se requieren

¹¹ Samuel Huntington. La tercera ola. Pág. 107

¹² Philippe Shmitter. El resurgimiento global de la democracia. pág. 38

¹³ Samuel Huntington. La tercera ola. Pp. 108-109

para ello, es el del respeto a la legalidad, así como, la obtención de la legitimidad del gobierno y las instituciones en conjunto.

1.2 LEGALIDAD Y LEGITIMIDAD

El principio de legalidad establece que todo acto de la autoridad pública debe tener fundamento en una norma jurídica vigente y que dicha norma jurídica debe encontrar su propio sustento en una norma superior. Un poder es legal y actúa legalmente en la medida en que se constituye en conformidad con un determinado conjunto de normas y se ejerce con apego a otro catálogo de reglas previamente establecidas.

Son muy diversos los motivos de sumisión a la autoridad. En lo cotidiano domina la costumbre y con ella intereses materiales, utilitarios. Junto a la costumbre encontramos motivos afectivos o racionales con arreglo a valores. Pero junto a todos ellos, como advierte Weber, se añade otro factor: la creencia en la *legitimidad*.

No es casual que toda dominación intente adicionar a cualesquiera otros motivos la creencia en su legitimidad. Esta creencia en la *legitimidad* de que habla Weber asegura la capacidad del gobierno para hacer cumplir las decisiones. Como parece obvio, en ningún gobierno todos los ciudadanos conceden legitimidad en este sentido, pero tampoco puede sobrevivir sin esta creencia por parte de un número sustancial de ellos.

Max Weber, en su clásica obra "Economía y Sociedad"¹⁴ define "dominación" como la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos). Esta "dominación", entendida en el sinónimo de "autoridad", puede descansar en los más diversos motivos de sumisión: desde la habituación inconsciente hasta los motivos que se consideran puramente racionales con arreglo a fines. En todo caso, como el mismo Weber advierte, un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad.

Este sociólogo hace una tipificación de la dominación frente a la autoridad, en este sentido, señala que existen tres tipos puros de dominación legítima, a saber de carácter racional, tradicional y carismático. Las características propias de cada uno de estos tipos de dominación son:

1. **Racional**, descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). En el caso de la autoridad legal se obedecen las ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas

¹⁴ Max Weber, *Economía y Sociedad*, pág. 170.

por ellas designadas, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia.

2. **Tradicional**, se basa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional). Una dominación es tradicional cuando su legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos, "desde tiempo inmemorial", creyéndose en ella en méritos de esa santidad. En la medida en que el soberano procede según principios son éstos los de la justicia y equidad, con un contenido ético material, o los de la conveniencia utilitaria, pero no -como en la dominación legal- principios formales.
3. **Carismático**, radica en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas, es decir, la obediencia en este tipo de dominación se fundamenta en la atracción misma hacia el líder o personaje que representa la autoridad.

Para Juan Linz los gobiernos democráticos requieren esta creencia, con una intensidad más o menos mayor, por lo menos dentro de las filas de la mayoría, y normalmente deberían gozar de esta legitimidad incluso entre los que constituyen su oposición. Como mínimo, la legitimidad es el creer que a pesar de los defectos y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pueden ser establecidas, y por tanto pueden exigir obediencia. De modo más específico, la legitimidad de los regimenes descansa en la creencia del derecho que tienen los que legalmente ejercen la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, para esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, con el uso de la fuerza.¹⁵

Esta creencia no requiere estar de acuerdo con el contenido de la norma ni apoyar un gobierno determinado, sino aceptar su carácter vinculante y su derecho a mandar, hasta que por procedimientos legales el régimen lo cambie. La legitimidad democrática, ha dicho Linz,¹⁶ se basa en la creencia de que para un país en concreto en una coyuntura histórica dada, ningún otro tipo de régimen podría asegurar más éxito en la tarea de perseguir objetivos colectivos.

Retomando las características que Weber otorgó a la dominación legal, el funcionamiento de un gobierno debe de tener como su propia base de obediencia, aquella que se apega a la ley y normas establecidas para una pacífica convivencia dentro de la sociedad. El funcionamiento de una sociedad basada en las leyes, permite que se institucionalicen los procedimientos a seguir por ejemplo en el ámbito electoral, tal es el caso que para este estudio deseamos resaltar.

¹⁵ Juan Linz, "Legitimidad y eficacia en la evolución de los regimenes políticos", en el colectivo *Problemas del subdesarrollo. Aspectos sociales y políticos*, Granada, 1978, pág. 97 y sigs. en concreto, pág. 101.

¹⁶ Juan Linz, "Legitimidad y eficacia en la evolución de los regimenes políticos", pág. 103.

Es importante señalar que en las democracias los ciudadanos son libres de estar en desacuerdo con la ley, pero no de desobedecerla, lo que entraña el intento de ganar el control del gobierno sin usar la fuerza, siguiendo el proceso constitucionalmente previsto, como competición libre en orden a lograr el apoyo pacífico de la mayoría de los ciudadanos.

Umberto Cerrioni señala que las instituciones se presentan en el mundo moderno como aquel *terminus medius* gracias al cual la ley asume el carácter de una capacidad obligatoria específica proveída de sanciones. Las instituciones constituyen un puente con la estructura representativa a través del cual transitan las voliciones de los intereses particulares de todos para coagularse en la voluntad política general. A través de este complejo proceso las relaciones atomizadas que caracterizan la existencia social moderna dan vida a instituciones representativas y normativas.

Para hablar de legitimidad en un sistema democrático necesariamente se hace referencia a elementos como la existencia de legitimidad en el método de elección de los gobernantes, así como de alternancia. La aceptación (legitimación) de los resultados de las elecciones genera la adhesión quizá no completa pero sí de la mayoría para aceptar los procedimientos que la democracia moderna requiere, generan el apoyo de la población y su participación en los asuntos de carácter público.

Dowse y Hughes consideran que las elecciones son un método a través del cual los gobernantes se encuentran limitados y se hacen conscientes de que su posición es eventual, y existe en todo momento la posibilidad de perder el poder¹⁷; por su parte, la alternancia adquiere importancia desde el punto de vista de Luhman, quien la considera fundamental legitimación formal del sistema, o sea, una legitimación a través de un procedimiento.¹⁸

Pueden definirse cuatro condiciones necesarias para que se cuente con legitimidad dentro de un sistema democrático, 1. un poder judicial independiente que interprete la ley electoral; 2. una administración sana, competente e imparcial que lleve a cabo las elecciones; 3. un sistema maduro de partidos políticos, lo suficientemente organizados para presentar a los electores un programa político, una tradición y una candidatura propios como alternativa de opción, y 4. la amplia aceptación por parte de la comunidad política de ciertas reglas del juego que limitan la lucha por el poder, en virtud de cierta convicción íntima de que, si no se respetan dichas reglas, desaparecerá el juego mismo envuelto en la ruina total del sistema¹⁹.

¹⁷Diccionario Electoral CAPEL. Diccionario electoral, tomo II, Segunda edición. IIDH 2000. <http://www.iidh.ed.cr/siii/diccelect/>, Instituto Interamericano de Derechos humanos.

¹⁸Diccionario Electoral CAPEL. Diccionario electoral, tomo II, Segunda edición. IIDH 2000. <http://www.iidh.ed.cr/siii/diccelect/>, Instituto Interamericano de Derechos humanos.

¹⁹Diccionario Electoral CAPEL. Diccionario electoral, tomo II, Segunda edición. IIDH 2000. <http://www.iidh.ed.cr/siii/diccelect/>, Instituto Interamericano de Derechos humanos.



1.3 PARTICIPACIÓN SOCIAL

Los ciudadanos son el elemento más característico en la democracia moderna. Todos los regímenes tienen gobernantes y un campo público, pero sólo a medida en que son democráticos tienen ciudadanos.²⁰

El papel del ciudadano

En la definición de Tomas H. Marshall la ciudadanía se integra por tres elementos básicamente, el civil, el político y el social, mismos que explica de la siguiente manera: el ámbito civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual, personal, de palabra, de pensamiento y de fe religiosa; el elemento político lo entiende como el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro investido con autoridad política, o como elector de dicho cuerpo; el elemento social señala el ámbito completo, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad hasta el de participar plenamente en la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado²¹.

En el diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española la "ciudadanía" comprende en primer lugar contar con la "Calidad y el derecho de ciudadano", implica pertenecer al "conjunto de ciudadanos de un pueblo o nación" y, por último, la condición de ciudadano es otorgada históricamente desde las ciudades antiguas o de los Estados Modernos como sujeto de derechos políticos, y que interviene ejercitándolos en el gobierno de la nación. En el Grand Dictionnaire Encyclopédique Larousse, el "Citoyenneté" lo define como la "calidad de la persona que dispone en una comunidad política dada, del conjunto de derechos cívicos", es la "persona que posee, en el estado donde se halla derechos civiles y políticos, especialmente el derecho al sufragio".

La discusión se centra en el momento en que se tiene que definir quién es ciudadano, y cómo se determinan los derechos de los que podrá gozar como tal dentro de Estado. En cuanto a la titularidad de derechos el espectro se abre y al determinar el círculo de acción de los derechos políticos desde el punto de vista filosófico hasta el punto de vista del derecho se hacen una serie de precisiones, de ahí que al hacer una revisión de los autores que hablan de los derechos políticos de los ciudadanos se encuentre lo siguiente: "los derechos políticos corresponden a los nacionales que han alcanzado la mayoría de edad. La importancia de los derechos políticos viene de la circunstancia del establecimiento de la democracia, es decir, en la democracia es posible hablar de derechos públicos subjetivos como limitantes del poder de los gobernantes y base de exigencia de la responsabilidad de éstos, por los gobernados, que pueden repudiarlos y sustituirlos en un siguiente proceso eleccionario".²²

²⁰ Philippe Schmitter, El resurgimiento global de la democracia. Pág. 39

²¹ Diccionario Electoral CAPEL. Diccionario electoral, tomo II. Segunda edición. IIDH 2000. <http://www.iidh.edu/crisi/dicelect/>, Instituto Interamericano de Derechos humanos.

²² Diccionario Electoral CAPEL. Diccionario electoral, tomo II. Segunda edición. IIDH 2000. <http://www.iidh.edu/crisi/dicelect/>, Instituto Interamericano de Derechos humanos.

Es decir, el ciudadano ejerce sus derechos políticos fundamentalmente en los gobiernos que han adoptado un sistema democrático, ya que dentro de un sistema con las características de la democracia, es posible limitar la permanencia en el poder de un gobernante y puede ser sustituido en cuanto sea celebrado un proceso electoral.

En una revisión histórica del concepto de ciudadanía encontramos que en la Grecia clásica la ciudadanía tiene dos características fundamentales: pertenece sólo a una élite y representa un vínculo de carácter religioso. La relación entre el ciudadano y la polis ha sido descrita por Werner Jaeger así: "La polis representa un nuevo principio, una forma más firme y más completa de vida social..., la polis como suma de la comunidad ciudadana da mucho. Puede exigir, en cambio lo más alto, en tanto que es Estado incluye al hombre en su cosmos político, le da, al lado, de su vida privada, una especie de segunda existencia, el bios político, lo realmente nuevo y lo que en definitiva trajo consigo la progresiva y general urbanización del hombre, fue la exigencia de que todos los individuos participaran activamente en el estado y la vida pública, y adquirieran conciencia de sus deberes ciudadanos completamente distintos de los relativos a la esfera de su profesión privada. El ideal de ciudadano como tal, fue el que Félix le enseñó a Aquiles: ser apto para pronunciar bellas palabras y realizar acciones".

Con la aparición del nuevo estado jurídico, la virtud de los ciudadanos consistió en la libre sumisión de todos, sin distinción de rango ni de nacimiento, a la nueva autoridad de la ley²³. En cambio para los romanos la ciudadanía no constituía una comunidad cerrada sino que se convirtió en un fenómeno universal, dado que en el año 212, Caracalla la otorgó a todos los hombres libres del imperio, la ciudadanía era una garantía cívica y jurídica. La República incluía un derecho de participación en la vida política, pudiendo participar en las deliberaciones y en las elecciones de Magistrados. En el Imperio, al ser sustituidos los cónsules por los emperadores, desapareció esa participación política y se mantuvieron sólo las garantías.²⁴

En la Francia republicana el concepto de ciudadanía adquiere nuevamente relevancia hasta cuando se producen los movimientos republicanos inspirados en la Ilustración, a finales del siglo XVIII principios del XIX. El ejemplo de la importancia que se le da al concepto de ciudadano aparece en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 27 de agosto de 1789, Jean Rivero explica "La dualidad que aparece en el título de la Declaración debe de ser explicada. Los derechos del hombre son anteriores a la sociedad. Pero los derechos del ciudadano no se conciben sino cuando la sociedad ha sido creada. Hay entre ellos, una diferencia de naturaleza. Los derechos del ciudadano son los corolarios necesarios de los derechos del

²³Diccionario Electoral CAPEL. Diccionario electoral, tomo II. Segunda edición. IIDH 2000. <http://www.iidh.org/ce/iiidh/diccelect/>, Instituto Interamericano de Derechos humanos.

²⁴Diccionario Electoral CAPEL. Diccionario electoral, tomo II. Segunda edición. IIDH 2000. <http://www.iidh.org/ce/iiidh/diccelect/>, Instituto Interamericano de Derechos humanos.

hombre. Los derechos del hombre son libertades, los derechos de los ciudadanos equivale a la participación de todos en la conducción de la ciudad".

Esta distinción corresponde, en realidad a dos concepciones diferentes de la libertad, que Benjamin Constant ha sistematizado en la oposición entre libertad política, o libertad de los antiguos y libertad civil o libertad de los modernos. La condición de ciudadano es parte del derecho a intervenir en la designación de los gobernantes que son producto de la voluntad mayoritaria popular, que es el resultado práctico, efectivo y reducido de lo que para Rousseau es la "voluntad general"²⁵

La Constitución de Cádiz promulgada en 1812 trata de establecer una igualdad de derechos entre peninsulares y criollos, creándose una ciudadanía para todos los reinos del imperio español, guarda una similitud con la ciudadanía romana creada por el edicto de Caracalla, dado que de ella se excluían los negros como en ésta los esclavos. El significado de la Constitución de Cádiz fue el de la concreción de las ideas de la Ilustración Francesa en el mundo de habla española en el siglo XVIII. El concepto moderno de ciudadanía corresponde a finales del siglo XVII, ya que se relaciona con el término igualdad.

Para los iusnaturalistas existe un estado de naturaleza en el que todos los hombres son iguales, sin embargo se refieren a igualdad no en términos de igualdad política sino de igualdad natural.²⁶

A continuación expondremos los planteamientos de Hobbes, Locke y Rousseau, en torno al tema de la participación de los sujetos o *voluntad general* dentro de lo que en común denominan *contrato social*.

Hobbes señala que el hombre es igualmente libre y egoísta, los hombres tienen las condiciones para destruirse. Por otra parte para este autor el Estado se constituye para salvaguardar la seguridad de las personas, la sociedad civil se construye dentro de un contrato social en el que los hombres se obligan entre sí a cumplir las órdenes de quien sea reconocido entre ellos como su soberano. El contrato social al que me refiero consiste en la cesión de derechos a favor del soberano, quien representa legalmente la unión o la república y asume el compromiso de garantizar la igualdad ante la ley, los hombres pueden desobedecer al soberano incluso si éste incumple su compromiso de dotar de plena seguridad a los individuos.

Locke sostiene que los hombres poseen una ley natural que les impide dañarse entre sí, el hombre es un ser racional; prevalece una igualdad de poder y jurisdicción. Para Locke la sociedad política es la "unión involuntaria, el mutuo acuerdo y la libertad para elegir formas de gobierno y gobernantes"²⁷. El Estado se forma con el consentimiento de quienes lo forman, es decir, de los ciudadanos que

²⁵Ibid.

²⁶ Estudio sobre la cultura política en México: el ciudadano como elector. Pág. 8. IFE 2000

²⁷ Estudio sobre la cultura política en México: el ciudadano como elector. Pág. 11.

lo nombran, el Estado debe de garantizar el derecho a la posesión de bienes, la mayor responsabilidad del gobierno es la de garantizar la libertad de la que goza el hombre en su estado natural. La sociedad civil es aquella en la que los hombres disponen de una ley y un organismo judicial para dirimir sus controversias y con poder para castigar a los culpables, esto garantiza a los ciudadanos la seguridad, la paz y la prosperidad. La voluntad general es superior a los intereses individuales.

Rousseau establece que el hombre es libre por naturaleza y toda forma de sujeción es antinatural, en dicho estado el hombre se caracteriza por su bondad traducida en respeto hacia los demás. Para este autor el contrato social se constituye a partir de la unión de los hombres, ya que para estos en su estado de naturaleza les es difícil sobrevivir, por eso los hombres transitan del estado natural al estado social, en el que se sujetan a la razón y a la ley, esto se traduce en un orden social en el cual cada hombre se obedece a sí y eso garantiza su libertad " cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general recibiendo también a cada uno de los demás miembros como parte indivisible del todo"²⁸.

La voluntad general se orienta al interés común que es el interés de la comunidad. Los hombres forman parte de la voluntad general en dos sentidos como ciudadanos y como súbditos. En el primer caso los ciudadanos son los depositarios del poder y miembros del pueblo, su interés es el de la colectividad mientras que como súbditos están sujetos a las leyes.

Rousseau, Locke y Tocqueville coinciden en que los ciudadanos deben participar en la formación del gobierno para guiar y garantizar el interés común.

Sobre el concepto de ciudadano, Emmanuel J. Sieyès al referirse al concepto de nación lo señala como "un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y una representación", en esta nación existe lo que denomina Tercer Estado que se constituye por los ciudadanos que pertenecen a una clase común caracterizada por la ausencia de privilegios, la contraparte del tercer estado se forma de los grupos privilegiados como el ejército, la iglesia, la administración y la justicia, aquellos que realizan funciones públicas y que pertenecen a la nobleza y al clero. Plantea la necesidad de que exista la igualdad en derechos entre los hombres desde su nacimiento, el hombre cuenta con derecho a la libertad, la propiedad, la seguridad y resistencia a la opresión, el principio de la soberanía de la nación, la posibilidad de todos los ciudadanos de ocupar cargos y puestos públicos de acuerdo con su capacidad y sus talentos, y la presunción de inocencia de todo hombre hasta que se comprobare lo contrario.²⁹

El ciudadano, piedra de toque del edificio democrático, tiene una serie de derechos y obligaciones: derechos civiles, políticos y sociales, y obligaciones en

²⁸ Citado por Luis Nueda, Mil libros, p. 1537

²⁹ Estudio sobre la cultura política en México: el ciudadano como elector. Pág. 16.



esos tres terrenos³⁰. Héctor Tejera señala que "la concepción contemporánea de ciudadanía esta relacionada con el Estado Nación, es en el ámbito local donde los ciudadanos participan en procesos donde se relacionan con diversas estructuras institucionales.³¹

Apartado sobre México

En México la ciudadanía es en principio un status legal que define la pertenencia de los individuos a una comunidad política, lo que les confiere derechos y obligaciones. El núcleo fundamental de los derechos ciudadanos ha estado anclado en una concepción liberal de la democracia, en cuanto a derechos civiles se refiere, la constitución al respecto tiene su base fundamentalmente en la Constitución de 1857, las garantías individuales quedan establecidas en la constitución. Los derechos sociales, se encuentran básicamente en los artículos 27 y 123 constitucionales, además del 3°, 4° y 5°. Los derechos políticos a partir del artículo 39 constitucional, que establece que la soberanía reside en el pueblo, los derechos políticos respecto al ser ciudadano comprenden del artículo 34 al 38, que establecen quienes son ciudadanos sus obligaciones y derechos. El artículo 35 se refiere a las prerrogativas de los ciudadanos:

- Votar en las elecciones populares;
- Poder ser votado para cargos de elección popular;
- Asociarse individual y libremente;
- Tomar las armas en el ejército o guardia nacional;
- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Este artículo desde la promulgación de la Constitución solo ha tenido dos modificaciones, una en 1990 y otra la más importante en 1996; si bien en la reforma de 1993 para efectos de la elección presidencial de 1994, el órgano encargado de organizar la elección se integró con ciudadanos, para la agenda de la reforma política la discusión sobre la autonomía del IFE, y de la importancia de la ciudadanía del órgano electoral siguió entre los principales puntos a tratar en la agenda de la Reforma del Estado.

La ciudadanía como forma de moralidad, constituye una peculiar articulación entre vida privada y vida pública; exige una especial constitución moral de los sujetos que sea compatible con instituciones imparciales y con principios éticos y políticos universales; exige tolerancia y respeto de las diferencias, participación en los asuntos colectivos, confianza social y compromiso, pero a la vez un sentido de obligación fincado en la autonomía de la persona y la independencia de criterio.³²

³⁰ Luis Salazar, Principios y valores de la democracia

³¹ Héctor Tejera, Imaginarios ciudadanos e imaginarios sobre lo ciudadano, pp 166-167

³² Marco Antonio Cortés G. Diálogo y debate p 201

Apartado sobre sociedad civil

Un concepto importante a revisar para esta investigación dada su influencia en la vida política de nuestro país es el de la sociedad civil. La sociedad civil se concibe como el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente auto generada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Es distinta de la sociedad en general, por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado. La sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera para el propio Estado. Cuando el propio Estado es ilegal y desprecia la autonomía individual y de grupo, la sociedad civil puede sobrevivir (al menos potencialmente o en forma disminuida) si sus elementos constitutivos operan de acuerdo con algún conjunto de reglas compartidas (las cuales por ejemplo, evitan la violencia y respetan el pluralismo) esta es la condición irreductible de su dimensión "civil".³³

De esta manera la sociedad civil comprende un amplio conjunto de organizaciones formales e informales. Estas incluyen grupos que son a) económicos (asociaciones y redes productivas y comerciales), b) culturales (asociaciones e instituciones religiosas, étnicas, comunales y de otros tipos que defienden derechos colectivos, valores, creencias y símbolos), c) informativos y educativos (dedicados a la producción y divulgación – con o sin fines de lucro - de conocimiento público, ideas, noticias e información), d) de interés (diseñadas para promover o defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros, ya sean trabajadores, veteranos, pensionados, profesionales, etc.); e) de desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad); f) con una orientación específica (movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o de protección al consumidor), y g) cívicos (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlos más democrático mediante el monitoreo de los derechos humanos, la educación del voto y la movilización, estudios de opinión, esfuerzos contra la corrupción, etc.)³⁴

Si tomamos en cuenta esta clasificación, para esta investigación tomaremos la definición de sociedad civil como la organización social de carácter cívico.

La sociedad civil se relaciona con el Estado de manera directa para influir en las decisiones que éste tome hacia la sociedad misma. Un asunto a revisar sobre la sociedad civil como sociedad política son las funciones democráticas que tiene. Al respecto Larry Diamond señala lo siguiente: *La primera y más importante función democrática de la sociedad civil es proveer "las bases para la limitación del poder estatal, así como del control del Estado por la sociedad, y finalmente de las*

³³ Larry Diamond, Repensar la sociedad civil. Metapolítica n° 2, vol. 1, abril – junio 1997.

³⁴ Larry Diamond, Repensar la sociedad civil. Metapolítica n° 2, vol. 1, abril – junio 1997.

instituciones políticas democráticas como los medios más efectivos para ejercer ese control". Esta función tiene dos dimensiones: monitorear y restringir el ejercicio del poder de los Estados democráticos y democratizar los Estados autoritarios.

La sociedad civil tiene como función también el intervenir en la vida política de la sociedad, en el caso de las democracias recientes el fenómeno que señala este autor es que *las nuevas democracias después de largos periodos de arbitrariedad y reglas estáticas, carecen de los medios legales y burocráticos para contener la corrupción*, por este motivo la sociedad civil toma un papel protagonista desde el momento en que tiene una actividad política que puede llegar a representar la misma influencia o una vía alterna a los partidos políticos, de hecho dadas las características mismas con que cuenta la sociedad civil representando los intereses de los grupos minoritarios o que no son atendidos por los partidos políticos.

Al incrementar la responsabilidad, la capacidad de respuesta, la inclusividad, la efectividad y, por consiguiente, la legitimidad del sistema político, una sociedad civil vigorosa proporciona a los ciudadanos respeto para el Estado y un compromiso positivo con él, al final, esto aumenta la habilidad del Estado para gobernar y para obtener obediencia voluntaria de sus ciudadanos. Asimismo, una vida asociativa rica puede hacer más que las simples demandas del Estado; puede también multiplicar las capacidades de los grupos para mejorar su propio bienestar, independientemente del Estado. Esfuerzos de desarrollo efectivos pueden contribuir de esta manera a aligerar la carga de expectativas puestas en el Estado y a disminuir así los intereses de los políticos, especialmente a nivel nacional.³⁵

Como puede verse el concepto de ciudadano y el de sociedad civil están íntimamente relacionados, toda vez que cualquier sociedad moderna lleva en sí al conjunto de ciudadanos que la integran, la diferencia a diferencia de la antigua Grecia es que ahora todas las personas cuentan con la calidad de ciudadano sin importar el rango o posición social, es un concepto ajeno a cualquier tipo de diferenciación.

Ahora, La sociedad civil se integra de ciudadanos que se constituyen en actor colectivo para relacionarse con el Estado. Se origina bajo el influjo de las leyes del mercado, pero sus nexos ideológicos y culturales la colocan en una proyección política por la necesidad de agregar intereses; sin embargo se caracteriza hoy por el apartidismo.³⁶ Esta última acotación es la aplicable en el caso de México, el desencantamiento así como la falta de identificación y respuesta de los partidos hacia la sociedad ha causado que grupos de ciudadanos se organicen integrando grupos que al ejercer presión y no pertenecer a un partido político han integrado lo que en nuestro país llamamos sociedad civil.

³⁵ Larry Diamond, Repensar la sociedad civil, Metapolítica n° 2, vol. 1, abril - junio 1997.

³⁶ Gilberto Rincón Gallardo, Partidos políticos y sociedad civil, P 10

Es decir, la sociedad civil es el conjunto de instituciones creadas por distintos sectores sociales para organizar su participación en la vida política, por tanto la sociedad civil son instituciones cuyo origen está en la sociedad y no en su gobierno. Su objetivo es conseguir objetivos específicos, así como intervenir en la conformación de la opinión pública.³⁷

En cuanto a la participación social en movimientos sociales iniciaré la exposición de esto desde el punto de vista teórico, como primera definición enunciaré que los movimientos sociales "son producto y productores de la modernidad. Son un producto de la sociedad moderna, cuya creciente movilización y racionalización cuajan también en el nivel de la acción política. Las condiciones sociales transformadas mediante la industrialización, la urbanización, la alfabetización, exigen y posibilitan nuevas formas de acción política"³⁸

Los movimientos sociales han generado la evolución de los sistemas sociales y su organización, por ejemplo en el siglo XIX los movimientos obreros de la década de 1830 y 1880.

El siglo XX vivió sumido prácticamente en luchas de clases sobre todo en el período entre guerras, teóricos como Talcott Parsons o Herbert Blumer se dedicaron al estudio de los mismos, y su definición fue la siguiente "los movimientos sociales se conceptualizan como formas de comportamiento político no institucionalizado potencialmente peligrosas, las cuales, si se las dejaba actuar, amenazaban la estabilidad de los modos de vida establecidos".

Los movimientos sociales se expandieron de manera inmediata en los años sesenta, con las movilizaciones estudiantiles y más adelante la generación de movimientos en defensa de los derechos humanos, grupos ecologistas, etc.

Existen diferentes corrientes sociológicas que analizan los movimientos sociales, una de ellas es el *interaccionismo simbólico* desarrollado por Herbert Blumer que señala que los movimientos sociales son una forma innovadora de interacción simbólica que puede llevar a romper con las rutinas del comportamiento institucionalizado convencional, su estudio se enfoca al punto de vista de la investigación de la conducta individual. Por otra parte, Talcott Parsons mencionado anteriormente desarrollo un estudio de los movimientos sociales a partir del *funcionalismo estructural* que explica el surgimiento de los movimientos en función de las tensiones originadas en el desarrollo desigual de los varios subsistemas de acción que constituyen un sistema social o una sociedad moderna.³⁹

³⁷ Gilberto Rincón Gallardo, P 36

³⁸ Jorge Richman, et al., Redes que dan libertad, pág. 15

³⁹ Jorge Richman, pag. 17

Jean L. Cohen señala que existen dos tipos de acción social, el comportamiento institucional – convencional y el comportamiento no institucional – colectivo.⁴⁰ Las tensiones, descontento, y agresividad generados por cambios estructurados llevan al individuo a participar en el comportamiento colectivo. Los movimientos estudiantiles de los 60's fueron generados por el colapso de los valores e intereses generales, su origen no se dio en una lucha de clases o de crisis económica, en cambio, los movimientos actuales como los territoriales, en pro de la vivienda, magisteriales, ONG's que reclaman respuestas a crímenes como los de desaparecidos políticos, etc., éstos últimos movimientos son un *fenómeno racional* en tanto que en los movimientos sociales las causas, objetivos y acciones están mutuamente vinculados. Una gran diferencia entre los movimientos de los 60's y los actuales es que en ahora sí están vinculados a factores comunes como la crisis económica, de seguridad o de empleo.

Después de la década de 1960, los movimientos sociales tuvieron nuevas características que no cabían del todo dentro de las teorías elaboradas en torno al tema, de ahí que los nuevos movimientos sociales fueron motivados (dentro de un esquema socio psicológico) por el sentimiento de privación económica o social que generaba desventajas entre los sectores de la sociedad, lo que condujo a la violencia política.

El análisis de los movimientos sociales desde el punto de vista de *elección racional* indica que la actividad de un individuo dentro de un grupo o movimiento depende directamente del beneficio que podrá obtener de él, si el beneficio es mayor que el costo influye en la decisión de participar o no. Este "modelo explica la participación en función de una definición estrecha de racionalidad, centrada en recompensas económicas u otros incentivos selectivos. La noción de altruismo o de ganancia social colectiva no puede admitirse en el modelo, porque entonces se perdería la elegancia metodológica del cálculo de la elección racional". Otro enfoque de análisis es conocido como *enfoque de movilización de recursos*, este caso parte del análisis de las organizaciones no de los individuos, analiza la eficacia con la que los movimientos emplean los recursos de que disponen para alcanzar sus objetivos.⁴¹

En el caso mexicano tradicionalmente –y en los países que adoptaron el Estado de Bienestar como guía- el individuo tuvo la prioridad de ser aceptado y mantenido dentro de un núcleo familiar, y en segundo lugar acepto como un hecho depositar en el Estado su confianza. Sin embargo, también esperó que fuera el Estado el que solucione y se haga cargo de un sinnúmero de asuntos.

Para generar la comunicación entre los individuos y ese Estado, se generaron lazos a través de los partidos políticos pero la falta de una respuesta de estos a las demandas, generó en el corto plazo la organización de grupos de ciudadanos que por su actividad constituyeron grupos de presión, que de acuerdo a sus

⁴⁰ El comportamiento no institucional – colectivo es la acción que no se guía por normas sociales existentes, sino que se forma para enfrentarse con situaciones indefinidas o no estructuradas.

⁴¹ Jorge Richman, pag. 22

intereses se reunieron y representaron un conducto para el conocimiento público de diversos problemas específicos.

Para Porfirio Muñoz Ledo, el papel de las organizaciones civiles ha ganado crédito en la sociedad a partir de que es ésta misma la que dota de legitimidad a cada grupo social, por otra parte, estos grupos organizados se han mantenido al margen del gobierno y de los grupos de interés económico. La influencia social y política con que cuentan ha ido en incremento, de modo tal que incide en ámbitos hasta hace poco restringidos a los grupos políticos.⁴²

En conjunto podemos entonces señalar que, una sociedad civil con dinámica propia constituye la esfera de lo privado, un Estado que administra los asuntos de interés general constituye lo público, un público formado por la sociedad civil que se interesa en los asuntos públicos, demanda los medios necesarios para hacer oír su voz ante el poder y la sociedad. Por lo anterior el debate será posible en el parlamento y en cualquier poder en general, la opinión pública constituye una fuerza moral y crítica sobre la sociedad y el poder público.

Algo importante que señalar es que en el siglo XIX la opinión pública estaba supeditada al grupo de personas que podían ejercer influencia en los asuntos públicos, y hoy también existen grupos sociales que no tienen voz y tienen que hacer uso de otros medios de influencia, sin embargo, los cambios políticos, sociales y culturales en el mundo del siglo XX modificaron la percepción de los asuntos públicos así como la respuesta a las demandas de cada sociedad. De ahí que la separación entre sociedad en general y sociedad civil radica principalmente en la representación de las minorías y/o en la manifestación de problemas específicos.

En cada país los cambios se dieron en diferentes momentos históricos, la sociedad civil principalmente representa sus propios intereses, no resulta ser fracción o parte de algún partido político y gracias a esta independencia es motor generador de la opinión pública, conforma un grupo de presión y obtiene la satisfacción de la mayoría de sus demandas, finalmente representa un nuevo poder: el de los ciudadanos.

1.4 EL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL MEXICANO CONTEMPORÁNEO.

En este apartado pretendemos mostrar un breve recuento de la historia político electoral de la segunda mitad del siglo XX en México, su importancia radica en que a partir de la década de los 60's la representación política ha tenido cambios importantes que han consolidado hasta la última reforma electoral aprobada. Los cambios trascendentales se han dado en diferentes niveles del sistema electoral desde la representación de los partidos políticos hasta la participación de ciudadanos en la toma directa de decisiones en torno a esta materia.

⁴² Gilberto Rincón Gallardo. P 50



Entre las décadas de los 60's y 70's, las condiciones sociales, políticas y económicas no desplegaban la capacidad necesaria para sostener de manera estable la política interna del país, los bajos salarios, el control de las organizaciones campesinas, los movimientos de demanda por mejoras económicas y sociales, entre otros. Todos estos problemas aunados al desempleo y subempleo, el mayor número de campesinos sin acceso a la tierra y la creciente polarización entre opulencia y miseria, acrecentaron la presión social que irrumpe a los años setenta.⁴³

Habría que incluir en este escenario las demandas por ampliar la oportunidad de formar nuevas agrupaciones políticas con reconocimiento y el reclamo de los grupos que pretendían participar en la escena nacional como partidos políticos. En poco tiempo las demandas se convirtieron en exigencias a las que el presidente Luis Echeverría dio soluciones de corto alcance, que no representaron mejora alguna para los demandantes; finalmente con este escenario se llevó a cabo la elección presidencial de 1976, misma que trascendió como una contienda sin competencia ya que transcurrió con la participación de un solo candidato.

En este sentido José Woldenberg menciona en su libro *La mecánica del cambio político en México*, que "a lo largo de esos años, y por muy diversos medios, se hizo patente que la vía de quehacer político tradicional no podía ofrecer un cauce institucional a la diversidad de intereses, reclamos e ideologías que recorrían a la sociedad."

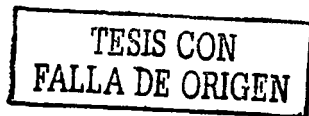
En el aspecto político en el centro de las múltiples movilizaciones se encontraba un factor indispensable para el desarrollo y crecimiento de un Estado moderno: la falta de un entramado legal que otorgara garantías mínimas, reales y coherentes en cualquier ámbito, existían ordenamientos efectivamente, sin embargo, ninguno de ellos otorgaba las garantías para su cumplimiento, además de ser completamente restrictivos en la vida electoral, como un claro ejemplo.

Una vez electo José López Portillo propuso una "reforma política" con la propuesta de ampliar la participación de los partidos políticos en los procesos electorales, misma que derivó de la demanda de reconocimiento por parte de los partidos políticos como entidades de interés público y la ausencia de garantías de equidad en los procesos electorales.

Los partidos políticos que contaban con registro en ese entonces eran el PAN desde 1939, el PPS y el PARM que desde 1958 quienes se unían al PRI cuando se realizaba la postulación de candidatos y el Partido Comunista Mexicano que se creó en 1919 aunque no contaba con registro oficial.

Es importante señalar que en la historia electoral de nuestro país hubo constantes reformas en materia electoral. La reforma de 1946 sustituyó a la de 1918, aplicando restricciones al registro de nuevos partidos. Al finalizar la revolución

⁴³ Isabel Rueda Piero, México: crisis reestructuración económica, social y política, pág. 55



mexicana el grupo revolucionario intentó reunir en una sola fuerza política y militar a la totalidad de los grupos que había en todo el país, esto dio origen a lo que después sería el Partido de la Revolución Institucional, sin embargo, había otros grupos con influencia de ideologías diferentes que no se unieron a los *revolucionarios* y que al paso de los años tuvieron una (in)existencia para el gobierno y obviamente en la arena político-electoral.

Las décadas siguientes a la revolución mexicana fueron de gran agitación política, económica, social y bélica en el mundo, mientras se sucedían invasiones, triunfos y derrotas de los países involucrados en las dos guerras mundiales, México fue integrando el Estado mexicano desde la construcción de sus instituciones, sindicatos, cámaras, partidos políticos, hasta suicidios en el pleno de la cámara y destituciones de diputados por "antirrevolucionarios"⁴⁴.

Para 1945, se forma la Federación de Partidos del Pueblo y el PDM; la presencia militar en el gobierno y el partido oficial, estaba en crisis, los nuevos tiempos exigían su separación y alineación desde otros puntos para apoyar incondicionalmente al presidente, de ahí que el Senado estableciera que los militares deben de permanecer ajenos a la política, toda vez que su actividad partidista pone en riesgo "la necesaria cohesión de los militares".

Cuando el PRM se transformó en PRI (1946), se le otorgó el registro al PCM y se le canceló tres años después. Las reformas electorales fueron sucediéndose, años después se aprobó el derecho de voto a la mujer, se establecieron la obligación de empadronarse para las elecciones, etc. Los partidos políticos que contaban con registro a excepción del PAN, sostenían su existencia por la obtención del mínimo de votación y así, lograban subsistir en el sistema de partidos mexicano. El sistema de partidos estaba en manos del poder ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación, quien establecía y subordinaba los requisitos para el registro de un partido político, por ejemplo.

Así llegó 1963, año en que se aprobó otra reforma en materia electoral, el resultado fue el aumento de los candados para la obtención del registro como partidos políticos; se creó la figura de *diputados de partido*, cada partido obtendría cinco diputados cuando captara un mínimo de 2.5% de la votación de elección federal y uno extra por cada 0.5% hasta tener como máximo 20 en total.⁴⁵ De esta manera el PPS y el PARM perdieron la oportunidad de tener representación en la Cámara ya que en las elecciones de 1964 no llegaron a este porcentaje.

En 1971 se reformó nuevamente la legislación electoral reduciendo el porcentaje al 1.5% de la votación nacional requerida y se aumentó el máximo a 25 diputados. En 1973 se introdujeron una serie de prerrogativas que facilitaban a los partidos obtener su registro.

⁴⁴ Ver Eduardo Castellanos Hernández. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*, pp. 9-11

⁴⁵ *Ibid.*, pág. 78

En 1977 se expide un nuevo ordenamiento la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Partidos Políticos (LFOPPE), con su aprobación se facilitaba la creación de nuevos partidos y la creación de asociaciones políticas con la posibilidad de convertirse en partidos políticos y a poder obtener el registro condicionado⁴⁶ con el 1.5% de la votación.

Por su parte, en esta reforma se modificó la Constitución, estableciendo en el artículo 41 que: "*Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral*"; asimismo, estableció los derechos y atribuciones que tendrían los partidos políticos tales como:

- Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.
- Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.
- En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.
- Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones municipales y estatales.
- Los partidos políticos tendrían derecho a: a) postular candidatos en las elecciones federales; b) participar en elecciones estatales y municipales; c) formar parte de los organismos electorales (tanto en la Comisión Federal Electoral como en las comisiones locales y los comités distritales electorales, los partidos podrían nombrar un comisionado que tendría derecho a voz y voto); d) nombrar representantes ante las mesas directivas de casillas.

En conclusión, los principales puntos en esta reforma se enfocaron al otorgamiento de derechos y prerrogativas a los partidos políticos que obtendrían su registro a partir del siguiente proceso electoral.

En esta reforma destacan cuatro temas fundamentales:

1. El reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público.

⁴⁶ Este tipo de registro propicio la obtención del mismo por varios partidos ya que sólo requerían de haber realizado actividades políticas continuas durante los cuatro años anteriores. Ibid. p., 79

2. El registro de los partidos políticos se realizaría ante la Comisión Federal Electoral cuya organización estaría en manos del poder legislativo. Se establecieron dos vías para obtener su registro: registro definitivo y registro condicionado ante el resultado obtenido en las elecciones (mínimo 1.5% en alguna de las votaciones)
3. La formalización de sistema mixto con dominante mayoritario en la integración de la Cámara de Diputados (300 de mayoría y 100 de representación proporcional).
4. Se establece un sistema de partidos formado por partidos políticos nacionales y asociaciones políticas nacionales.

Un aspecto a resaltar es que el Estado en ningún momento perdió el control de los mecanismos de organización y realización de los procesos electorales, sin embargo, un avance importante fue el reconocimiento y facilidades que obtuvieron los nacientes partidos políticos para obtener su registro como tales, aunque no hay que perder de vista que esto no significa que el partido en el gobierno otorgara las condiciones para una competencia equitativa ni un proceso electoral del todo confiable, ya que las condiciones de competitividad no resultaban favorables para los nuevos actores en la arena político electoral del país.

La legislación aprobada brindó a los nuevos partidos obtener presencia principalmente en elecciones locales, sin embargo, aún no se otorgaban las garantías suficientes para que los partidos de reciente creación lograran tener presencia representativa en el ámbito federal.

La ley electoral de 1977 sólo tuvo modificaciones en materia de medios de impugnación. Con la LFOPE obtuvieron registro cinco partidos el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) antes PCM, el Partido Demócrata Mexicano (PDM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Partido Social Demócrata (PSD)⁴⁷; los partidos que habían conservado el registro como el PPS y el PARM apoyaron al PRI en la candidatura del candidato oficial Miguel de la Madrid Hurtado.

Como cada una de las elecciones vividas en este país hasta ese momento, los comicios se vieron viciados y manipulados por el PRI, no sólo se denunció fraude, sino también lentitud en el proceso de conteo de votos, así como la manipulación de resultados en el conteo preliminar.

A partir de 1982 la política neoliberal permeó la vida política, económica y social del país, este sexenio inició con una severa crisis económica, comenzando por la industria nacional, hasta la competitividad de la fuerza laboral; la distribución de la riqueza y del ingreso se volvió mas inequitativa, los beneficiarios de esta política

⁴⁷ Estos partidos políticos postularon sus propios candidatos para dicha elección presidencial, los actores que fueron candidatos posteriormente formaron parte de partidos políticos que fueron creados después de dicha elección. Por ejemplo el caso de Rosano Ibarra de Piedra candidata por el PRT y Arnoldo Martínez Verdugo candidato del PSUM.

fueron las empresas internacionales que tuvieron todas las facilidades para su desarrollo dentro de la economía. Aumentó el desempleo y los salarios tuvieron una importante reducción⁴⁸, a pesar de los constantes señalamientos del riesgo que implicaba la continuidad de esta política.

Por otra parte, en el ámbito electoral, no sólo se marcaba una pauta por la obtención del registro de partidos políticos nuevos, las prácticas fraudulentas que el partido oficial implementaba abiertamente fue provocando que en todo el país se multiplicaran las manifestaciones en contra del fraude electoral.

La aprobación de leyes electorales que solamente generaban la sensación de una "sana" organización de los procesos fue ilusión de cada tres o seis años, la representación del pueblo en los órganos legislativos ponía en duda el juicio de la población o en su caso la ignorancia absoluta de la existencia de la voluntad popular. En conclusión, a pesar de los avances mostrados en materia electoral, el partido oficial no aceptaba la necesidad de un sistema electoral con otras características, en el que las condiciones para las contiendas no sólo fueran equitativas, sino también transparentes.

Así llegaron los comicios de 1988, la Comisión Electoral Federal tuvo como función:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales en la materia;
- Otorgar el registro de los candidatos;
- Lo relativo a las prerrogativas de los partidos y asociaciones políticas;
- Hacer estudios y formular proyectos para la distribución de los 300 distritos electorales uninominales;
- El cómputo de la votación, entre otras.
- El Presidente de la Comisión tenía como facultad el nombrar al Secretario Técnico, al Director General y al Secretario General del Registro Nacional de Electores, a los comisionados presidente y secretario de cada una de las 32 comisiones locales Electorales y 300 distritos uninominales del país⁴⁹.

La legislación electoral aprobada el 12 de febrero de 1987 tuvo un nuevo giro, tras una reforma en la materia fue promulgado el Código Federal Electoral, este Código (antecedente mediato de la ley actual) determinó de manera más puntual cada una de las etapas y actores que intervendrían en el proceso electoral del siguiente año. De esta forma la autoridad electoral estaba representada por la Comisión Federal Electoral, los 32 comités locales y 300 distritales, sin embargo, la representación de cada partido en éstos se determinaría por el porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior y tendrían derecho a voto en el seno cada comité.

⁴⁸ Isabel Rueda, p. 83-84

⁴⁹ Pablo González Casanova, Segundo Informe sobre la Democracia: México: el 6 de julio de 1988, p. 35-37

Aparece el tema del financiamiento público que sería otorgado de conformidad al número de votos y curules obtenidos durante la última elección de diputados de mayoría relativa, por otra parte, se sostuvieron las prerrogativas establecidas en la LFOPE acerca del acceso permanente a la radio y televisión, régimen fiscal especial y franquicias postales y telegráficas.

En el Código Federal Electoral se definieron las nuevas disposiciones que en materia del Registro Nacional de Electores, y división territorial habrían de realizarse, por otra parte se determina un criterio para la definición de la votación en cada circunscripción plurinominal: no tiene derecho a participar en la distribución de diputados electos por el principio de representación plurinominal, el partido que: obtenga el 51% o más de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de a Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o bien que obtenga menos del 51% y su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara ... hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representen el mismo porcentaje de votos.⁵⁰

Un avance importante fue la creación del Tribunal Contencioso Electoral como organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía para la resolución de quejas y apelaciones. Por último, en materia de reformas electorales al siguiente año se adiciona un libro para la regulación de la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

La competencia electoral de 1988 representó una de las más complejas y competidas para el PRI, existía un importante fortalecimiento del PAN como oposición de derecha y la creación del Frente Demócrata Nacional como oposición que aglutinaba a la mayoría de los partidos y organizaciones de izquierda⁵¹.

Las condiciones económicas y sociales del país en esa década por concluir, no representaba la mejor época del país, sino todo lo contrario, el recrudecimiento de la crisis económica, los compromisos de endeudamiento adquiridos ante el FMI, el aceleramiento de la inflación y el nulo crecimiento⁵² había formado un descontento generalizado.

En el ámbito político la consolidación en el poder de un nuevo grupo de priistas, con la mentalidad de la implantación del neoliberalismo (fueron nombrados tecnócratas), al frente de la política nacional con el consiguiente quiebre de la clase política, el aumento del malestar social entre otros factores, llevaron a que las elecciones de 1988 se vieran sumidas en un difícil escenario para el PRI, por su parte si el PST, el PARM y el PPS no obtenían como mínimo el 1.5% de la votación perderían el registro.

⁵⁰ Artículo 54 constitucional

⁵¹ Este partido resultó de la escisión de la Corriente Democrática al interior del PRI que en 1987 al no lograr que sus ideas de democracia al interior del partido funcionaran, en nov. de 1987 abandonaron el PRI y formaron el Frente Democrático Nacional (FDN) con Cuauhtémoc Cárdenas al frente, quien aglutinó al PARM, PPS y PST en apoyo a su candidatura a la presidencia

⁵² Isabél Rueda P., p. 177

Este nuevo código redujo las oportunidades a los partidos de oposición, ya que eliminó la posibilidad de otorgar el registro a nuevos partidos al cancelar la figura del registro condicionado, además de que dispuso al PRI la obtención de la mayoría absoluta de votos en la CFE controlando así a este organismo todas sus decisiones.

Los cambios al interior de los partidos de oposición pequeños detonaron la división en este ámbito, de ahí que el PSUM se transformara en PMS al integrarse el PMT, la Unidad de Izquierda Comunista y otras organizaciones sin registro como el Partido Patriótico Revolucionario y el Movimiento Revolucionario del Pueblo. Esta fusión de organizaciones propuso como candidato a la presidencia a Heberto Castillo, mismo que declinó su candidatura a favor de Cárdenas⁵³ a un mes de las elecciones. La fuerza que Cárdenas obtuvo a lo largo de su campaña *casí* le aseguraría el triunfo en las urnas.

Por su parte, el PAN tuvo un candidato que provenía de la corriente neopanista, y que al igual que Cárdenas fue priísta, nacido en Sinaloa y con una personalidad "bronca y combativa" Manuel J. Clouthier "Maquío", logró un importante repunte a favor del partido. Maquío representaba al próspero empresario, en su historia fue presidente de varias organizaciones de empresarios agrícolas en su estado natal, además de presidir la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y del Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Aunque no obtuvo el apoyo incondicional de este sector, obtuvo representación entre uno de los sectores primordialmente priístas como lo es el sector medio, así como de pequeños y medianos empresarios.⁵⁴

Los candidatos a la presidencia en este periodo fueron: Carlos Salinas de Gortari por el PRI, Manuel J. Clouthier por el PAN, Cuauhtémoc Cárdenas por PPS, PMS, PFCRN y el PARM, Gumersindo Magaña Negrete por el PDM y Rosario Ibarra de Piedra por el PRT.

Los resultados oficiales fueron: PRI 50.71%, 30.59% PPS, PMS, PFCRN y el PARM, 16.60% para el PAN, 1% PDM y 0.39% PRT.

Estos resultados fueron y han sido cuestionados e impugnados, con el argumento de la "caída del sistema". Las elecciones de 1988 representaron un punto álgido en la historia electoral de México. El triunfo otorgado a Salinas fue nombrado como el más claro fraude para la nación entera. Este hecho marcó una pauta definitiva para la historia electoral nacional, la búsqueda de legitimación por parte del presidente electo lo llevó a dirigir una serie de acciones, programas e instrumentos en diferentes niveles de la política nacional. En el caso del ámbito electoral el resultado fue la creación de nuevas instancias y modificaciones sustanciales al ordenamiento legal.

⁵³ Ibid. pág. 181

⁵⁴ Ibid. pág. 194

Por su parte el FDN con Cárdenas a la cabeza aglutinó a los partidos que lo postularon para la elección y se sumó el PRT, formando un solo partido el PRD, que hasta la fecha ha mantenido su registro aún cuando desde su origen ha tenido importantes divisiones internas.

Como someramente se mencionó hubo una reforma más en materia electoral. Ésta se formuló en 1989 y tanto los partidos políticos como la opinión pública reclamaron atención para el diseño de un sistema electoral confiable. La respuesta al descontento y a estas demandas apareció en enero de 1989 cuando la Comisión Federal Electoral acordó la creación de una comisión especial para llevar a cabo una consulta pública en materia electoral.

El presidente Carlos Salinas de Gortari convocó a un Acuerdo Nacional para la ampliación de nuestra vida democrática, con el fin de modernizar al país. Este acuerdo fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 – 1994, donde señala que *"Los objetivos y espíritu de la democracia van más allá del sufragio, el respeto al voto es condición esencial de toda democracia; el ejecutivo está empeñado en perfeccionar los métodos y procedimientos, de manera que asegure la fiel expresión de la voluntad popular. Ello exige la plena transparencia de los procesos electorales, la adecuación de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y el sistema de partidos, así como la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad"*

La propuesta se dirigía al otorgamiento de elementos suficientes al sistema electoral para que existieran nuevos mecanismos que garantizaran la limpieza en los procesos electorales. Manifestaba en su discurso una serie de condiciones necesarias para lograr este propósito tales como asegurar y vigilar el cumplimiento de la legislación de la materia, dotar de mayores prerrogativas a los partidos políticos (acceso a los medios de difusión y el respeto al derecho de manifestación)⁵⁵.

El resultado de la consulta pública que reunió la opinión general y comparecencias de representantes de partidos políticos e invitados especiales, aunado a las negociaciones de la Comisión Especial fue el consenso para la aprobación de una nueva legislación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En la reforma constitucional se estableció la creación de un órgano independiente y autónomo encargado de organizar y dar validez a las elecciones federales, fue así que se creó el Instituto Federal Electoral.

Las posiciones que los actores políticos y sociales optaron después de las elecciones de 1988, obviamente no se limitaron a las declaraciones del presidente, las movilizaciones que se sucedieron a lo largo de las semanas siguientes de la elección marcaron la pauta de la nueva vida que tendrían los partidos políticos y la sociedad civil.

⁵⁵ Véase José Woldenberg. La mecánica del cambio político en México, pp. 212-213



Para entender mejor esto, expondré brevemente la postura que los principales partidos políticos tomaron frente a esta situación. El PAN difundió el "Compromiso nacional por la legitimidad y la democracia", documento en el que establece su postura frente al nuevo gobierno, en él no reconoce la legitimidad de la elección, e invita al ejecutivo a una discusión en torno a la transición a la democracia necesaria para el país.

Este partido propuso la formulación de un nuevo código en la materia, la modificación en la integración de los órganos legislativos, la segunda vuelta en el caso de la elección presidencial, propuso la creación de un Consejo Federal del Sufragio en el que ningún partido tendría la mayoría, este consejo estaría integrado básicamente por integrantes del poder ejecutivo, legislativo y partidos políticos, la creación de un registro nacional ciudadano encargado de hacer un censo cada 10 años y que expediría una cédula de identidad ciudadana con fotografía, afinar los requisitos y procedimientos para el registro de nuevos partidos, ampliar el acceso a los medios de comunicación, propuso que fuera un Tribunal Federal imparcial el órgano encargado de dar validez a las elecciones.

El PRI por su parte planteó una reforma constitucional en materia electoral, su propuesta incluía cinco temas: organización electoral, contencioso electoral, integración de las cámaras de diputados y senadores y calificación de elecciones. Las principales propuestas se dirigieron a la formación de un organismo público, integrado por órganos de dirección y vigilancia, así como por órganos ejecutivos y técnicos. Los primeros se conformarían por los poderes ejecutivo y legislativo, así como por consejeros magistrados y partidos políticos.

Cuahtémoc Cárdenas, a quien le fue atribuido el triunfo en las elecciones declaró: *"vamos a dar la lucha, pero por la vía pacífica y legal; vamos hacer de esta mayoría una poderosa fuerza política y civil... pero que rechace la violencia..."*⁵⁶ entre los consensos logrados entre los tres principales partidos se encuentran las modificaciones constitucionales en torno a un nuevo status y composición del organismo encargado de la organización electoral y a la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores. En razón del primero, propuso la formación de un Consejo Federal Electoral, con personalidad jurídica y patrimonio propios, integrado con ciudadanos nombrados por la Cámara de diputados y con plena autonomía⁵⁷. Cabe resaltar la importancia que aquí cobra la intención de incluir ciudadanos en la toma de decisiones en la organización electoral.

El tema de la participación ciudadana en los órganos de dirección de un nuevo órgano era un cambio representativo en la tradicional organización electoral, ya que ser ciudadano representa un status legal que define la pertenencia de los individuos a una comunidad política, lo que les confiere derechos y obligaciones⁵⁸.

⁵⁶ Ibid., P. 214

⁵⁷ Véase José Woldenberg, pp. 220-236

⁵⁸ Marco Antonio Cortés G. Diálogo y debate, n° 2 p 187

Así mismo, el motivo de la ciudadanía de los órganos electorales llegaba a plantear un equilibrio en la toma de decisiones en esta materia, "es posible afirmar que la ciudadanía representa una solución concentrada a estos temas recurrentes de la disputa electoral, (...) permite de muchas maneras el rompimiento eficiente de las polarizaciones y establece puentes de negociación sistemáticos y siempre abiertos para la solución de diferendos"⁵⁹

Hay que tener presente que la década de los 80, la sociedad sufrió importantes transformaciones sociales, grupos de ciudadanos comenzaron a reunirse y formaron organizaciones que en poco tiempo lograron influir no sólo en la opinión pública, sino también en el ámbito político, social y cultural, esto llevaría a que paulatinamente su presencia en la discusión electoral fuera atendida, dicha influencia obviamente llegó a la inclusión de sus puntos de vista en la reforma que se trataba.

Después de discusiones en el pleno de la Cámara, se acordaron importantes conclusiones en este proceso de reforma, se aprobó no sólo una legislación en la materia sino además la creación de un órgano público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio: el Instituto Federal Electoral, su estructura original -se pensó equilibrado- de esta manera se integró con personalidades sin predisposición partidista: 6 consejeros magistrados, que debían de ser propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

La legislación electoral contempló la siguiente estructura del Instituto: los órganos centrales según el texto original del Cofipe son: El Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. El *Consejo General* se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales.

El Presidente del Consejo General será el Secretario de Gobernación, los consejeros del Poder Legislativo serán dos diputados y dos senadores, seis consejeros magistrados electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y duraran en el encargo ocho años con la posibilidad de ser reelectos. La representación de los partidos ante el Consejo será determinada de la siguiente manera: un representante por cada partido que hubiera obtenido entre el 1.5% y el 10% en la elección anterior de diputados por mayoría relativa, uno más por cada partido que hubiese obtenido más del 10% y hasta el 20% de dicha votación, otro representante para el partido que hubiese obtenido más del 20% y hasta el 30% de la misma votación y por último, otro representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30% de la votación.

La *Junta General Ejecutiva* será presidida por el Director General y se integrará por el secretario general del Instituto y los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización

⁵⁹ Pedro, Aguirre. Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso. pág. 14

Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración. El *Director General* preside y coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos del Instituto.

En la primera sesión del Consejo General se aprobarían las designaciones del Director General (por las dos terceras partes de los miembros) y del Secretario Ejecutivo, cabe resaltar que quienes ocuparon dichos cargos fueron priistas que se desempeñaban en la Secretaría de Gobernación; la integración del personal de todo el Instituto estuvo prácticamente en sus manos, de ahí que en algunos de los casos la designación de los Directores Ejecutivos no se apartara del mismo criterio con el que ellos mismos fueron electos.

Cabe señalar que los consejeros magistrados que estuvieron en el Consejo General de esta fecha fueron básicamente abogados con antecedentes de haber sido magistrados en alguna de las salas del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), la concepción de que fueran personas con este perfil se consideró indispensable ya que era necesaria una "correcta interpretación de la ley". Más adelante fueron cambiando los perfiles académicos y de trayectoria de los que fueron consejeros ante el Consejo General.

La estructura del IFE en todo el país seguiría la misma lógica que la CFE se manejó en cada estado, de ahí que se crearan 332 órganos desconcentrados del Instituto: 32 Juntas Locales Ejecutivas, integradas por un Vocal Ejecutivo, un Vocal De Organización Electoral, un Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica, un Vocal del Registro Federal de Electores y un Vocal Secretario. Durante proceso electoral las Juntas tendrían también la función de Consejo y se integrarían con: un presidente del consejo (Vocal Ejecutivo), cinco consejeros que eran los Vocales de la Junta, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos.

Además de 300 Juntas Distritales Ejecutivas (una por distrito electoral uninominal) donde se repetiría la estructura de las Juntas Locales Ejecutivas y que en año electoral desempeñarían también la función de Consejos Distritales con la misma estructura que los consejos locales. Tendrán como misión principal la organización de la elección en cada uno de los distritos que representaban.

Es importante señalar que cuando el IFE se creó se implantó que estaría integrado por profesionales en la materia, lo que más adelante llevaría a la formación de un servicio civil de carrera, que a través de los años ha tenido una importante transformación; los miembros del Servicio Profesional Electoral a través de su evolución llegarían a ocupar los cargos y puestos fundamentales dentro de la estructura organizacional del Instituto a excepción del Consejo General y Direcciones Ejecutivas.

La división territorial del país quedaría de la misma manera que antes de la promulgación del Cofipe: cinco circunscripciones plurinominales y trescientos distritos uninominales.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral cambia de denominación a Tribunal Federal Electoral, incrementaron sus atribuciones y se integró de la siguiente manera: una sala central con sede en el Distrito Federal y cuatro salas regionales cuyas sedes serán las cabeceras de cada circunscripción plurinomial, la sala central se integraría por cinco magistrados y las regionales con tres magistrados cada una.

Aprobado por el Congreso en 1989 el IFE iniciaría su vida en agosto de 1990, con una nueva legislación en la materia que otorgaría las garantías necesarias para llevar a cabo la elección federal intermedia de 1991.

Considero un punto importante señalar que si bien la creación del IFE y la promulgación de un Código en la materia resultó un avance relevante en el sistema electoral, no cubría aún los elementos mínimos que la sociedad civil demandaba de un órgano electoral, puesto que la transparencia y legalidad de la elección de 1988 está rodeada de innumerables interrogantes. El incremento de la participación de organizaciones civiles, de varios sectores de la sociedad y de la opinión internacional son factores que sin duda ejercieron presión en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

Además de que el presidente debía de encontrar los mecanismos y ámbitos donde pudiera legitimar su poder y fortalecer la figura presidencial fuera del partido oficial, las modificaciones en materia electoral posteriores se encaminaron básicamente a la ciudadanización y desparcialización de los órganos electorales, la eliminación del representante del ejecutivo fue el primer punto a debatir en una de las reformas más importantes en esta materia que años después se logró y fortaleció de sobremanera la imagen y credibilidad en el Instituto Federal Electoral. Con esta organización se llevó a cabo la primera elección a cargo de dicho organismo.

En 1993, faltando un año para la elección presidencial, el 22 de junio el PRI presentó su propuesta para una nueva reforma electoral, y el 28 de junio hicieron lo mismo el PAN y el PRD donde demandaban de manera general las siguientes modificaciones:

- 1) Tribunal electoral autónomo;
- 2) Apertura del Senado a la representación proporcional;
- 3) Modificación de la estructura y composición del Instituto Federal Electoral;
- 4) Revisión de requisitos para ser presidente de la república;
- 5) Regulación del sistema financiero de los partidos;
- 6) Garantía de equidad en los espacios y tiempos en medios de información;
- 7) Padrón confiable;
- 8) Normas que garanticen el secreto del voto;

- 9) Simplificación de procesos de votación;
- 10) Restablecimiento de candidaturas comunes;
- 11) Simplificación de la reglamentación sobre coaliciones.

Los cambios fundamentales en la reforma de este año se dirigieron al financiamiento de los partidos. Cabe resaltar que en la integración de los órganos locales y distritales sí se modificó el peso en la toma de decisiones, ya que se redujo la participación de los funcionarios del Instituto en los consejos locales y distritales, por otra parte en el Consejo General la estructura siguió intacta.

Un cambio importante vendría antes de que llegara el día de las elecciones, el 18 de mayo el Diario Oficial de la Federación publicó un decreto de la Cámara de Diputados, en el que se designaba la nueva integración del Consejo General a partir del día de su publicación. La figura de consejeros magistrados sería sustituida por la de consejeros ciudadanos cuya presencia ante el Consejo representaría el inicio de los cambios más importantes de la institución electoral.

Con esta integración se llevó a cabo el 24 de agosto de 1994 la elección presidencial, donde el 77.16% de los mexicanos empadronados votaron. El PRI ganó la elección con 35,285,291 votos⁶⁰, la diferencia además de la afluencia de votantes consistió en la credibilidad que hubo en los resultados de la elección. Lo que le dio al Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León la oportunidad de llegar a la presidencia de manera legítima en un ambiente aún turbio por los asesinatos ocurridos meses antes de la elección y el movimiento armado en Chiapas.

El posicionamiento de los partidos políticos nacionales se modificó también de manera importante, ya que el PAN logró triplicar su votación en comparación con la elección presidencial anterior, obtuvo 25 senadores y 119 diputados en la cámara baja. El PRD obtuvo el 17% de la votación (5 millones 852 mil votos), obtuvo 71 diputados y 8 senadores.

La historia de las reformas electorales se enfilaba una vez más a formar parte de la Agenda de la Reforma del Estado, y su importancia sería equiparable —en diferente momento histórico— a la aprobada en 1977, su estudio será detallado en el siguiente capítulo.

⁶⁰ José Waldenberg, *La mecánica del cambio...*, p.365

CAPITULO II. REFORMA ELECTORAL 1996. UN AVANCE IMPORTANTE EN EL ÁMBITO FEDERAL

Eppur, si muove
(A pesar de todo se mueve)
Galileo Galilei

2.1 ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO DE LA REFORMA ELECTORAL.

Poder Ejecutivo. La intervención del poder ejecutivo en la reforma aprobada en 1996 abarcó dos figuras presidenciales, la primera Carlos Salinas de Gortari en su último año de gobierno y definitivamente Ernesto Zedillo, quien en los primeros años de su gobierno planteó la reforma electoral definitiva, con el compromiso de hacerla efectiva para la elección intermedia de 1997.

Aunque no de manera directa el Presidente Carlos Salinas de Gortari tuvo cierta intervención en lo que hasta hoy es una de las reformas político electorales más importantes. Su participación en el nacimiento de la misma viene de su intervención en reuniones y actividades que con motivo de la elección presidencial de 1994 se realizaron. El ambiente político nacional no era sencillo, estaban presentes los fantasmas del asesinato del Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo el 24 de mayo de 1993, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 1° de enero de 1994, el asesinato del candidato a la presidencia por el PRI Luis Donaldo Colosio el 23 de marzo de 1994, de Francisco Ruíz Massieu en septiembre del mismo año.

Cuando sucedió el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el nombramiento de otro candidato para el PRI provocó un ambiente de tensa calma aún cuando se dio de manera casi inmediata a favor de Ernesto Zedillo colaborador cercano de Salinas y protagonista en el equipo de campaña de Colosio. La sociedad no estaba tranquila y el ambiente en el país era de incertidumbre en todos los sectores y niveles.

Carlos Salinas en el año de 1994 tuvo una vez más que hacer labor para generar un ambiente de seguridad, no sólo para contar con un clima social tranquilo sino también necesario para la estabilidad de los mercados requerían, no es tema de este estudio el mostrar si se logró o no, pero es claro que las elecciones de ese año resultaron importantes para la consolidación de su sexenio, reflejo de esto fue su intervención en reuniones de discusión en dicha materia.

Por otra parte, hay versiones que lo señalan como el "autor intelectual" del Grupo San Ángel, aún cuando integrantes del mismo niegan su intervención en las decisiones y propuestas del grupo⁶¹. El grupo San Ángel señaló como uno de sus objetivos llegar a la jornada electoral en agosto en las mejores condiciones para el país; entre las preocupaciones de los círculos políticos, intelectuales y académicos

⁶¹ Gerardo Albarrán, et. al. *El miedo a la violencia, la esperanza por la democracia, el riesgo de la manipulación. El grupo San Ángel: pasarela electoral del lujo, con bendición y presencia de Salinas*, Proceso n° 925, 23 julio 1994

se encontraba llegar al 21 de agosto con los menores conflictos posibles, y hacer notar que la legalidad y legitimidad de la elección estaban en manos del IFE. La estabilidad y gobernabilidad del país dependían de lo que sucediera -en un primer momento- entre enero y agosto de 1994.

Una vez electo Ernesto Zedillo Presidente de la República estableció como parte de las líneas que su gobierno seguiría, llevar a cabo una reforma de Estado y a la que calificó de definitiva, en su discurso de toma de posesión convocó a todos los partidos, a todas las organizaciones políticas y agrupaciones ciudadanas para participar con espíritu franco y resuelto en la democratización integral de la nación.

Poder legislativo. La participación de los partidos políticos con representación en el congreso a través de sus diputados y senadores, fue fundamental en los trabajos de esta reforma, desde que el Dr. Zedillo pronunció la convocatoria a la reforma de estado, los grupos legislativos sostuvieron reuniones en las que a lo largo de todo el proceso de reforma mostraron sus posturas y propuestas respecto a la misma.

Por su parte los **partidos políticos** participaron en todo el proceso de la reforma electoral, a través de diferentes instancias y mecanismos, en reuniones, foros, mesas de trabajo, etc. Su intervención en este proceso de reforma electoral quedará más claro en el siguiente punto, donde se exponen las posiciones y propuestas que en el proceso de reforma del estado se plantearon.

Antes de las elecciones de agosto del 94, se reunieron grupos de políticos intelectuales, académicos y dirigentes de asociaciones y sindicatos en un nutrido grupo conocido como el **Grupo San Ángel**. Este grupo se creó el 9 de junio de 1994, y se conformó como un grupo plural que entre sus objetivos -en un primer momento- estaba lograr que el trance de los comicios del 21 de agosto de 1994 se mantuviera en niveles manejables.

Según la mayoría de las versiones de quienes integraron este grupo, la convocatoria vino de Carlos Fuentes hacia Jorge Castañeda, a quien invitó a reunirse con el entonces Presidente Carlos Salinas para hablar de la importancia de que la sociedad hiciera "algo", este comentario devino de un artículo que Fuentes publicó días antes en el que señaló la necesidad de "formar bloques, alianzas estratégicas y delegaciones capaces de hacerse escuchar por los tres candidatos principales y por el Presidente de la República. "Voces de razón, de concordia, de firmeza".⁶²

A principios del mes de junio en Nueva York se reunieron Fuentes y Castañeda para platicar sobre "el asunto", fue así que el 9 de junio se reunieron un grupo de intelectuales y políticos a comer en la casa de Jorge Castañeda ubicada en San Ángel, ahí surgió el grupo y su nombre también⁶³. Entre los asistentes a esa

⁶² Gerardo Albarrán, *El miedo a la violencia...* Proceso n° 925

⁶³ Gerardo Albarrán, *El miedo a la violencia...* Proceso n° 925

primera reunión se encontraron Demetrio Sodi, Enrique González Pedrero, Manuel Camacho, Adolfo Aguilar Zinser, Federico Reyes Heróles, Lorenzo Meyer, Tatiana Clouthier, Ricardo García Sainz, David Ibarra, Elba Esther Gordillo, entre otros. El papel de este grupo fue cuestionado al tiempo de su integración ya que aún cuando reunió a intelectuales y políticos de todas las corrientes y tendencias ideológicas hubo un momento en el que hubo muchos priistas entre sus miembros.

Acerca del origen del grupo hubo cuestionamientos alrededor de la intervención de Salinas y su posible influencia en las decisiones y acciones que el grupo tomara, al respecto en un entrevista Federico Reyes Heróles, señaló que el Grupo San Ángel "responde a la falta de representatividad real de los partidos; fue una respuesta a que no vimos que hubiera en las cúpulas partidarias ni disposición ni sensibilidad para llegar a acuerdos políticos que eviten un enfrentamiento"; Demetrio Sodi entonces Asambleista del DF, respondió que si bien Castañeda posiblemente tuvo comunicación con el presidente no había influencia en las decisiones del grupo, postura similar tuvo Aguilar Zinser entre otros.

Ya avanzado el proceso electoral, y una vez que Ernesto Zedillo realizaba actividades proselitistas a su favor, formó su propio grupo con **"67 distinguidos priistas"** para que en su nombre acudieran ante los principales líderes sociales y los convencieran de votar por el PRI. A este "grupo selecto" se integraron Bernardo Sepúlveda Amor, Elba Esther Gordillo, Gabino Fraga y Jesús Reyes Heróles, -quienes participaban al mismo tiempo en las reuniones a las que convocaron Jorge G. Castañeda, Enrique González Pedrero y Demetrio Sodi de la Tijera-. Como parte de la estrategia del grupo de Zedillo quienes integraban al grupo lo nombró sus "representantes personales" y como funciones tuvieron el promover la imagen del candidato y conseguir votos a su favor.

Al frente del grupo estuvo Alfredo del Mazo y entre sus destacados miembros se encontraron David Peñaloza Sandoval (principal accionista de TRIVASA), en las reuniones que se sostuvieron participaron Alfonso Pandal, dedicado a la explotación de la madera en Oaxaca; Roberto Alcántara, dueño de líneas de autotransporte y de Bancrecer; Joaquín Vargas, de Multivisión; Nicolás Madahúar, expresidente de la Concanaco y ex aspirante al gobierno de Yucatán; Francisco Suárez Dávila y Ricardo González Cornejo. Pedro Ojeda Paullada, Miguel González Avelar, Pedro Zorrilla, José Andrés de Oteyza, Julio Rodolfo Moctezuma Cid, Guillermo Soberón Acevedo, Emilio Rabasa, Romeo Flores Caballero, Ignacio Ovalle, José Campillo Sáenz y María Angélica Luna Parra.⁶⁴ Su labor sería la de difundir las propuestas del candidato y convencer a "grupos selectos" ente los que estarían líderes de todos los sectores.

La actividad de este grupo como la que hacen todos los candidatos era no sólo promover a su favor los votos, sino que en particular este grupo de notables serían quienes manejarían dichos asuntos en las altas esferas económicas del país.

⁶⁴ Alberto Aguirre M., *Zedillo forma también su grupo selecto; algunos "distinguidos priistas"* Proceso n° 925, 23 julio 1994

Un actor fundamental en este proceso de reforma en materia electoral fue el **Instituto Federal Electoral**, y el grupo de **consejeros ciudadanos** del consejo general, su participación se caracterizó por dos grandes intervenciones, la primera es la integración de un documento en el que se plasmaron sus propuestas para la reforma y la otra fue la organización de un gran foro de discusión en el ámbito nacional, en el cual se presentaron ponencias y discusiones en todo el país en torno a los grandes temas de la reforma en cuestión.

Entre los actores de la sociedad organizada se encuentra el **Centro de Estudios para la Reforma del Estado**. Este centro de estudios dirigido por Gilberto Rincón Gallardo tuvo una importante intervención en el proceso de la reforma del Estado de 1996, parte de la importancia de este centro fue su poder de convocatoria hacia los actores que intervinieron en la misma. Su relación con todas las fuerzas políticas y representantes de los tres poderes en el país, le dio la oportunidad de tener en un mismo escenario al Presidente de la República, que a los representantes de los tres principales partidos políticos debatiendo los temas de la reforma del Estado.

Muestra de esto fue la asistencia del ya entonces electo Presidente Ernesto Zedillo quien inauguró el mural "Formación del Estado Mexicano" del Maestro Adolfo Mexiac, o el debate entre los presidentes de los partidos políticos en el IFE, el CERE también organizó una serie de foros, conferencias y reuniones en las que los líderes de los partidos políticos, intelectuales, legisladores y académicos vertieron sus puntos de vistas y aportaciones a la discusión de la agenda relativa a la reforma del Estado.

Más adelante un grupo de intelectuales y políticos, vinculados su mayor parte al Grupo San Ángel primero y al grupo Compromisos con la Nación después, lanzó una nueva iniciativa llamada **Alianza por la República**. La iniciativa fue en realidad un exhorto al PAN y al PRD para unir esfuerzos durante 1997 para lograr lo que, a juicio de los convocantes, era la tarea democrática fundamental de México: terminar con el "monopolio" político que ejerce desde 1929 el PRI, echar a los priistas del poder, instaurar la alternancia.⁶⁵

Una de las organizaciones civiles que participaron tanto en el proceso electoral de 1994 como grupo de observación electoral y posteriormente como parte de la sociedad civil en el proceso de la reforma fue **Alianza Cívica**. Esta asociación se fundó en abril de 1994, desde esa fecha ha centrados sus esfuerzos en la generación de espacios para fortalecer la participación ciudadana en la vida nacional. Alianza Cívica procuró ser un interlocutor de la sociedad civil con presencia nacional, capacidad de incidencia y credibilidad; por lo que en enero de 1995, se decidió su continuidad, convencidos de que la transición democrática en México no sólo es un asunto de elecciones. Con ello Alianza Cívica inició una

⁶⁵ Héctor Aguilar Camín, *Alianza por la República*, Proceso n° 1053, 04 enero 1997

nueva etapa, a partir de la cual innovó formas de participación y educación ciudadana Estado.⁶⁶

2.2 ORIGEN Y PROPUESTAS DE LA REFORMA ELECTORAL.

En este apartado se trató de mantener una secuencia cronológica de la publicación de las propuestas y documentos que durante poco más de dos años se formularon alrededor de la reforma electoral definitiva. Cabe resaltar que no se citan todos los temas que se trataron en torno al tema electoral sino fundamentalmente aquellos que se circunscribieron al tema de esta investigación.

Uno de los primeros documentos elaborados y signados con el consenso de diversas fuerzas sociales y políticas fue el de los **20 Compromisos por la democracia**⁶⁷, donde se señaló que "Los acontecimientos políticos nacionales y la preservación de la concordia y la paz interna, hacen hoy más urgente que nunca el acuerdo político para garantizar elecciones limpias, creíbles y con amplia participación ciudadana el próximo 21 de agosto y las reformas del sistema político que aseguren el pleno cumplimiento de la división de poderes, el federalismo y el respeto a las garantías individuales que marca nuestra Constitución". Este documento planteó grandes temas, de los cuales en materia de este estudio señalan como fundamentales:

Respeto al voto. Promover ante las dirigencias nacionales de sus respectivos partidos políticos, un acuerdo para vigilar la actuación de los organismos electorales y la legitimidad y transparencia de los comicios federales de agosto de 1994.

Fortalecer los derechos ciudadanos. Proponer la inclusión a la Constitución de figuras de referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

En el mismo mes de enero días después de que se dieron a conocer los 20 compromisos por la democracia, los partidos políticos nacionales (excepto el PPS) suscribieron otro documento titulado **Compromiso por la paz, la democracia y la justicia**, en el cual se hacían propuestas a favor del establecimiento de garantías constitucionales y mecanismos jurídicos de protección a los derechos políticos de los ciudadanos; "imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando para cada uno de los niveles del organismo electoral a ciudadanos aptos, imparciales y honestos. El criterio fundamental que guiaría el nombramiento o ratificación de los mismos sería el de la consulta y el consenso entre las fuerzas políticas".⁶⁸

⁶⁶ <http://www.laneta.apc.org>

⁶⁷ 17 enero de 1994. Este documento fue elaborado por un grupo de ciudadanos destacados en diversos ámbitos de la vida política, económica, social y cultural del país.

⁶⁸ Este documento fue difundido el 27 de enero de 1994.

Por su parte los miembros del **Grupo San Ángel** tuvieron un papel importante en el proceso de discusión de la reforma una vez que lograron reunir en diferentes momentos a los candidatos a la presidencia, el Ejecutivo, el Secretario de Gobernación y los representantes ciudadanos del IFE para que les dieran sus opiniones, propuestas y observaciones a la situación política del país y de frente a la jornada electoral de agosto de ese año.

En un documento dado a conocer a la opinión pública, titulado **La hora de la democracia** el grupo consideró "urgente llegar a un compromiso o Pacto de Concordia que garantice la legalidad y limpieza del proceso electoral y la elaboración de una agenda transitoria de modernización democrática para que el país asegure la paz". Sugirieron garantizar "la apertura e imparcialidad de los medios de comunicación masiva, en particular la televisión", y realizar "una serie de programas de análisis" sobre diferentes temas de interés nacional "en los tiempos y canales de mayor audiencia".

Este primer documento propuso el análisis de nuevas formas de consulta ciudadana, se pronunció a favor de la búsqueda de una total autonomía de la autoridad electoral, calificación de las elecciones, asuntos específicos de actividades desarrolladas en el proceso electoral y el día de la jornada, equidad en las campañas.⁶⁹

Como se señaló anteriormente, el grupo se reunió con los candidatos a la presidencia. La revista Proceso⁷⁰ hizo una reseña de dichas reuniones en la que señaló desde el menú, el punto de cada reunión hasta los comentarios que cada uno de los candidatos hicieron, por el PAN Diego Fernández de Cevallos, por el PRI Ernesto Zedillo quien según versiones extraoficiales dijeron no se comprometió a cambio alguno, y por el PRD Cuauhtémoc Cárdenas, éste último llevó una serie de propuestas que se presentaron en otro documento también titulado "La hora de la democracia"⁷¹

Una reunión más fue con el secretario de Gobernación Jorge Carpizo y los Consejeros Ciudadanos del IFE. Los acuerdos con este grupo fueron dirigidos a impulsar un sistema de conteo rápido con el fin de contar con resultados preliminares de los comicios, así como integrar un fideicomiso para pagar los gastos de observadores y representantes de los partidos políticos.

Un dato que la revista Proceso resalta como importante de este documento es que entrevistados algunos de los integrantes del grupo como Lorenzo Meyer y Federico Reyes Heróles coinciden en que la formación del grupo es consecuencia de la falta de representatividad de los partidos políticos. Al cuestionamiento de que priistas fueran parte del grupo lo explicaron con base en que el grupo es abierto y que en el partido hasta entonces oficial también había descontento.

⁶⁹ La hora de la democracia fue una serie de documentos dados a conocer a la opinión pública, el primero de ellos que es al que se refiere esta nota, fue publicado el 20 julio de 1994

⁷⁰ Gerardo Albarrán, *El miedo a la violencia...* Proceso n° 925

⁷¹ Publicado el 18 de julio de 1994

Próxima la fecha de la elección Jorge G. Castañeda publicó un balance de lo que el trabajo del Grupo San Ángel realizó, así como, de las propuestas que en el ámbito electoral fueron tomadas en cuenta. Sobre la respuesta que en los medios se tuvo a las sugerencias del grupo, y al respecto señala es que "no es posible considerar que han dado un tratamiento equitativo, suficiente y de calidad a las campañas. (Cuando este es) un aspecto del proceso electoral de 1994 que arroja serias insuficiencias y motivos de cuestionamientos".

En cuanto a la adopción de sugerencias por parte del IFE, señala que no fueron suficientes y que la razón, imposibilidad o complicación técnica para la solución de algunos cuestionamientos a los procedimientos electorales, no son suficientes cuando se trata de solucionar definitivamente los asuntos en esta materia.⁷²

Después de las elecciones el **Consejo Nacional del PRD** hizo un pronunciamiento por los temas que quedaron pendientes en la agenda. En materia electoral se encuentra la "autonomización e independencia plenas del IFE, plantearon que sólo los Consejeros Ciudadanos tendrán derecho a voz y voto".⁷³

La postura de los **consejeros ciudadanos** fue dada a conocer antes de la toma de protesta del presidente electo, entre las propuestas que señalaron se encuentran las siguientes:

Estudio de mecanismos de protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

Autonomía y ciudadanización de la autoridad electoral en todos los ámbitos, organización y administración del IFE, un aspecto importante que su propuesta contenía fue que "Los Consejeros y Vocales de los Consejos Locales deberán de ser nombrados por votaciones calificadas en el Consejo General, y los Consejeros distritales deberían de ser nombrados por votaciones calificadas en los Consejos Locales".

Un día antes de la toma de posesión del Dr. Zedillo, el grupo san ángel publicó otro documento titulado como el anterior "**La hora de la democracia**", en el que hizo los siguientes señalamientos pendientes en la reforma en materia electoral: autonomización de los órganos electorales y regular que todas las legislaciones electorales se sostengan con los mismos principios de la legislación federal.⁷⁴

Aún cuando el planteamiento de la reforma del Estado no era nuevo y en materia electoral en 1993 ya se había aprobado una reforma, una vez electo en agosto de 1994 y como parte de la ceremonia de toma de protesta, el Dr. Ernesto Zedillo, Presidente de la República, dictó su **primer discurso como mandatario el 1º diciembre**. Sus palabras fueron las siguientes:

⁷² Jorge G. Castañeda. *De San Ángel*. Proceso 926, 30 julio 1994

⁷³ Septiembre de 1994

⁷⁴ 30 noviembre 1994

"México debe ser, México necesita ser, una nación unida. Estoy decidido a encabezar la construcción de un Estado de Derecho, y lo haré presidiendo un gobierno de leyes, en el marco de una democracia fortalecida que renueve la vida de la República, asegure la participación, aliente el respeto y reconozca la pluralidad. Ratifico mi respetuosa convocatoria a todos los partidos, a todas las organizaciones políticas y agrupaciones ciudadanas para participar, con espíritu franco y resuelto en la democratización integral de nuestra vida, de nuestra nación; con hechos construiremos un régimen presidencial, mejor equilibrado por los otros Poderes del Estado.

México exige una reforma que, sustentada en el más amplio consenso político, disipe las sospechas, recriminaciones y suspicacias que empañan los procesos electorales. Para llevar a cabo esa reforma definitiva, todos debemos estar dispuestos a tratar todos los temas, incluyendo, desde luego, el financiamiento a los partidos, los topes a los gastos de campaña, el acceso a medios de comunicación, la autonomía, la plena autonomía de los órganos electorales. La democracia electoral debe dejar de ser preocupación central del debate político y causa de encono y división. Si bien esa reforma electoral habrá de aplicarse por primera vez en las elecciones federales de 1997, debemos esforzarnos para llevarla a cabo tan pronto como lo permitan los consensos necesarios. Nuestro propósito común debe ser que las elecciones de 1997 sean indiscutibles y que todos quedemos satisfechos de su realización, indistintamente de sus resultados."⁷⁵

El trabajo al que el presidente invitó en el marco de una reforma definitiva arrancó prácticamente desde diciembre y en enero de 1995 se firmó un acuerdo entre el representante del Poder Ejecutivo, el secretario de gobernación, y casi todos los partidos políticos que quedaron representados en el Poder Legislativo (PAN, PRI, PRD y PT.

Fue así que se firmo el **Acuerdo Político Nacional**⁷⁶ en el que se definió que dentro de la Reforma Política era necesario " Promover a la brevedad el inicio del diálogo nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales, animados por un genuino espíritu de consenso. El propósito de la reforma será profundizar las relaciones democráticas entre los poderes de la Unión y entre éstos y los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como las relaciones entre las instituciones públicas, los partidos políticos y la sociedad civil."

En materia de reforma electoral el compromiso asumido radicó en:

- Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el ámbito federal y que también sirva de marco y referente para las entidades

⁷⁵ Discurso de toma de posesión del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León. 1° diciembre de 1994.

⁷⁶ Este acuerdo fue firmado por los presidentes de los partidos políticos nacionales, María de los Angeles Moreno Presidenta del CEN del PRI, Carlos Castillo Peraza Presidente del CEN del PAN, Porfirio Muñoz Ledo Presidente Nacional del PRD y Alberto Anaya Presidente Nacional del PT. 17 de Enero de 1995

federativas. Es imperativo establecer las condiciones de confianza que permitan resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y rezagos económicos y sociales más urgentes.

- Promover, con estricto respeto a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma federal electoral federal.
- Impulsar la reforma política del Distrito Federal con la participación de la ciudadanía.
- Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, se acordarán con oportunidad las reformas necesarias y las modalidades apropiadas.
- Acordar la resolución inmediata de los conflictos postelectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo.
- Garantizar que una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencias, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones postelectorales, por ninguna de las partes, que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.

Para iniciar los trabajos señalados se instaló una mesa de negociación, que en el mismo acuerdo establecieron tendría ámbitos específicos de trabajo que propiciarían acuerdos entre el Gobierno federal y los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos políticos, así como entre las fracciones parlamentarias en las Cámaras del Congreso de la Unión y en los Congresos Locales.⁷⁷

En enero, al interior del Congreso de la Unión, se formó una **Comisión de Diálogo y Conciliación**, integrada por diputados y senadores de todas las fuerzas políticas con representación. En su agenda de trabajo propusieron como mecanismo de trabajo que en los 300 distritos electorales del país se realicen foros y reuniones conducidos por los legisladores quienes a su vez enviarían las conclusiones al Congreso y así contribuir al análisis de la reforma.

En esta agenda los temas en materia electoral ocuparon un capítulo completo, la discusión se centraría en:

- Autonomía real de los organismos electorales.
- ¿Supremo poder electoral?
- Ciudadanización plena del proceso.
- Democratización del Distrito Federal.
- Redistribución y representación en las cámaras.⁷⁸

El tema de la reforma en materia electoral no podía pasar por alto al Instituto Federal Electoral como actor y participe en el proceso de democratización del

⁷⁷ Acuerdo Político Nacional

⁷⁸ Bases y agenda de la Comisión de Diálogo y Conciliación, enero 1995.

país. En aras de contribuir y facilitar el diálogo en el área electoral, este órgano convocó a la realización de un **Foro Nacional para discutir la agenda de la reforma política electoral**⁷⁹. La convocatoria a este foro tuvo como referente el acuerdo firmado en enero entre los partidos políticos y la agenda de la Comisión de Diálogo y Conciliación que se integró en el Congreso.

La relevancia de este foro abarcó varios puntos: en primer lugar, la convocatoria va más allá de los actores que hasta ese momento ya estaban inmersos en el tema de la reforma, en la convocatoria se incluyeron a los poderes federales y locales, ONG'S, instituciones académicas, intelectuales, medios de comunicación y a la ciudadanía en general. Los temas a discutirse serían: principios rectores, órganos y procedimientos electorales; condiciones de competencia; democratización de la representación y partidos, asociaciones políticas y coaliciones. Los resultados del foro serían publicados y puestos a disposición al todo el público.

El siguiente paso de la reforma fue el de establecer una **Agenda para la discusión de la reforma política del Estado**⁸⁰, en la que de acuerdo al mecanismo establecido en el Acuerdo Político Nacional se crearían mesas especiales para cada rubro de la reforma. Los temas que se trataría en estas mesas especiales son:

- *Agenda para la reforma electoral*: 1. Derechos políticos; 2. Órganos y autoridades electorales; 3. Organización del proceso electoral; 4. Competencia electoral; 5. Régimen de partidos y, 6. Legalidad y representación.
- *Agenda para el federalismo*: a) relación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios; b) Distrito Federal; c) Federalismo fiscal; d) renovación municipal.

Para el propósito de esta investigación sólo detallaré en este capítulo del apartado relativo al ámbito electoral, los temas propuestos para su análisis en los tres primeros apartados:

I. *Agenda para la reforma electoral*:

1. Derechos políticos: Garantías constitucionales y mecanismos jurídicos de protección.
2. Órganos y autoridades electorales: Autonomía de la autoridad electoral (integración, funciones, responsabilidades, forma de nombramiento de las autoridades y de renovación periódica.

Por su parte entre las propuestas expuestas por los **Consejeros Ciudadanos del IFE** en un documento titulado **Propuesta de agenda para una nueva reforma**

⁷⁹ La convocatoria a este Foro fue aprobado por el Consejo General del IFE el 7 de abril de 1995

⁸⁰ Este documento se publicó en mayo de 1995

electoral, consideraron asunto de discusión el mecanismo de designación del director del Instituto, dada la influencia que este cargo tiene en la institución. Los consejeros propusieron su designación a través de un doble mecanismo de aprobación, el primero en el seno del Consejo General y el segundo en la Cámara de Diputados, el objetivo fue el de contar con el aval de todos los que intervenían en la vida político electoral del país.

Otro punto importante entre las propuestas de los Consejeros Ciudadanos es el que "a) Los Consejeros Ciudadanos y los vocales de los Consejos Locales sean nombrados por una votación calificada del Consejo General, a propuesta de partidos, autoridades electorales y/o Consejeros Ciudadanos federales; b) a su vez los Consejeros Ciudadanos y los vocales de los Consejos Distritales sean nombrados por la mayoría calificada de los Consejos Locales correspondientes, a propuesta de partidos, autoridades electorales y/o Consejeros Ciudadanos locales."⁸¹

La reforma electoral tendría que revisar y definir la vigencia de los requisitos para ser Consejeros Ciudadanos en los tres niveles de consejo en el Instituto, así como establecer la posibilidad de remoción para consolidar la confianza en la institución misma.

Por su parte el Ejecutivo plasmó sus propuestas y compromisos en el **Plan Nacional de Desarrollo** señalando lo siguiente:

Con respecto a los órganos electorales planteó respetar los cambios que los partidos acuerden y el Congreso apruebe, y sugiere que cualquier fórmula alternativa a la existente, preserve el principio de corresponsabilidad de los poderes públicos, los partidos y los ciudadanos en la organización y el desarrollo de los procesos electorales. Entre los temas de discusión que señala está la representación de los partidos en los órganos electorales, el número, facultades y responsabilidades de los Consejeros Ciudadanos.

En relación con los funcionarios electorales, se refiere básicamente al proceso de selección de los funcionarios responsables de los procesos electorales.

En agosto de este año el **PAN y el PRD** dieron a conocer 10 puntos en los que concordaron para la reforma electoral. Estos puntos se refirieron a lograr "la autonomía e independencia plenas del IFE (sólo los Consejeros Ciudadanos tendrán derecho a voz y voto)".⁸²

En el último trimestre de 1995, como parte del ambiente de discusión de la reforma definitiva, se convocó a un **Seminario** que se llevaría a cabo en el **Castillo de Chapultepec**, (del que tomaría el nombre por el que se conoció)⁸³.

⁸¹ Consejeros ciudadanos del IFE en 1995, *Propuestas de Agenda para una nueva Reforma Electoral*

⁸² Estos puntos fueron dados a conocer a un año de las elecciones presidenciales el 21 de agosto de 1995.

⁸³ 24 de octubre de 1995

Este seminario trabajaría sobre una base de 36 propuestas que, en materia derechos políticos y ámbito electoral, abordó los siguientes temas:

Derechos políticos. Que los derechos políticos estén sujetos a control constitucional; que el control constitucional se ejerza tanto sobre la legislación electoral federal y local, como sobre actos de la autoridad electoral federal y local; que el ejercicio de los derechos ciudadanos sea libre y personal por mandato constitucional.

En cuestión de órganos y autoridades electorales, estableció la autonomía e independencia plenas del IFE. Que el Consejo General esté formado por 9 consejeros electorales con voz y voto; y los representantes de partidos políticos sólo con voz. El nombramiento de los consejeros del Consejo General deberá de ser a través de una comisión pluripartidista de las fracciones parlamentarias a propuesta de ellas mismas, mientras que el Consejo General nombraría a los miembros de los Consejos Locales. Que los Consejos Locales nombren a los Consejos Distritales.

En cuanto a la distritación señalan que sea con criterios geográficos, de manera que no se dividan estados o municipios y numérico para lograr la igualdad de población.

Los resultados del Seminario del Castillo de Chapultepec fueron presentados en un documento titulado **60 puntos para la reforma político electoral**⁶⁴. Entre los puntos de acuerdo a los que se llegó en este Seminario mencionaremos que:

Sobre los derechos políticos.

- Que los derechos políticos de los mexicanos estén sujetos a control constitucional.
- Que el control constitucional se ejerza tanto sobre la legislación electoral federal como la local. Que la Suprema Corte de justicia de la Nación sea el órgano competente para dirimir controversias constitucionales que versen sobre la legislación electoral. Que el Tribunal Federal Electoral se integre al Poder Judicial de la Federación y sea el órgano competente para desahogar los recursos sobre la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales.
- Que los procedimientos constitucionales tomen en cuenta los términos de preclusión y de definitividad que deben regir en los procesos electorales.

Sobre la autoridad electoral

- Que se establezcan la autonomía e independencia plenas del Órgano Electoral.

⁶⁴ 16 de enero de 1996

- Que la vinculación de los poderes del Estado con la autoridad electoral se norme a través de la legislación, para que adquiera un carácter jurídico – político. Que la concurrencia de los Poderes con la autoridad electoral se estipule en la ley de conformidad con las atribuciones y competencias de cada una de las dependencias.
- Que el Consejo General esté formado por siete "Consejeros Electorales" con voz y voto, y por los representantes de los partidos políticos sólo con voz.
- Que la Cámara de Diputados nombre por mayoría calificada a los Consejeros Electorales del Consejo General a propuesta de una Comisión Pluripartidista Paritaria de las Fracciones Parlamentarias, que reciba y consense las propuestas de las propias fracciones parlamentarias.
- Que el Consejo General nombre a los miembros de los Consejos Locales. Que también nombre a los miembros de los Consejos Distritales a propuesta de los Consejos Locales.
- Que el Consejo General elija por mayoría calificada a uno de sus miembros como Presidente. Que sea el representante legal del Consejo con la función fundamental de conducir los debates. Que dure en su encargo un año. Que pueda ser revocado por la mayoría calificada del propio Consejo. Que pueda ser reelecto. Que la Ley estipule las causas de revocación y los tiempos en los cuales se pueda hacer valer para no interrumpir el desarrollo del proceso electoral.
- Que el Director General del IFE sea electo por la mayoría calificada de los Consejeros Electorales a propuesta de cualquiera de ellos. Que su nombramiento pueda ser revocado por la mayoría calificada del propio Consejo. Que la Ley estipule las causas de revocación y los tiempos en los cuales se puedan hacer valer para no interrumpir el desarrollo del proceso electoral.
- Que el Consejo General sea el órgano superior del IFE y que tenga las facultades y atribuciones necesarias para determinar las políticas generales de su administración y para aprobar sus reglas y lineamientos.
- Que el Director General sea responsable de la administración del Instituto ante el Consejo General y que tenga las atribuciones y facultades necesarias para la correcta realización de su función. Que el Director General y los demás funcionarios y órganos ejecutivos estén subordinados al Consejo y que ninguno de ellos tenga facultades equiparables o por encima del propio Consejo.
- Que la redistribución se haga para las elecciones de 1997, siguiendo jerárquicamente los criterios geográficos, de manera que no se dividan estados o municipios; y numérico, para lograr la igualdad de población.

Después de la publicación de este documento, el 30 de enero de 1996 los partidos políticos PAN, PRI, PRD y PT presentaron su propia agenda de discusión para la Reforma Electoral: A continuación se señalan los puntos que incluyeron en sus respectivas agendas:⁸⁵

Derechos políticos.

PAN. Que los derechos estén sujetos a control constitucional, mismo que se ejercerá tanto en la legislación federal como local, que los derechos estén inscritos en el marco de las garantías individuales.

PRI. Examinar la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

PRD. La incorporación de garantías constitucionales y mecanismos jurídicos de protección en materia electoral no podrá sujetarse, de manera exclusiva, a la reforma electoral, ya que este tema se inscribe fundamentalmente en la reforma del estado, toda vez que es necesario revisar en su conjunto el sistema de procuración e impartición de justicia. Que el derecho de votar y ser votado sea incluido dentro de las garantías individuales. Que se extienda a los ciudadanos el derecho de enunciar inconstitucionalidad de los actos en materia electoral.

PT. Los mecanismos jurídicos de protección de dichos derechos deberán formar parte de un sistema nacional de procuración e impartición de justicia único, por lo tanto, las adecuaciones en el ámbito electoral deben de tener correspondencia con los demás temas a discutir en la reforma del Estado. La ley debe de contemplar los derechos políticos dentro de las garantías individuales.

Órganos y autoridades electorales.

PAN. Que se establezca la plena autonomía e independencia del órgano electoral. Cambiar la denominación de los consejeros ciudadanos por la de consejeros electorales. Que el Consejo General esté formado por un número impar (7) de consejeros electorales con derecho a voz y voto. Que los Consejos Locales y Distritales estén formados por un número impar de consejeros electorales, no superior a siete.

El nombramiento de los Consejeros Electorales deberá de ser por la mayoría calificada de la cámara de diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, que el Consejo General designe a los Consejeros de los Consejos Locales y éstos a los de los Consejos Distritales a propuesta de los propios Consejos según sea el caso. Que el director general del IFE sea electo por la mayoría calificada de los consejeros electorales, y los Directores Ejecutivos y Secretario General sean nombrados por los Consejeros Electorales y propuestos por éstos y por el Director General.

⁸⁵ Grupo de ciudadanos dipulados, *Guía analítica para la reforma del Estado*

PRI. Que los consejeros ciudadanos sean consejeros electorales y en el Consejo General se amplíe su presencia de 6 a 10. La estructura de los Consejos Locales y Distritales no tenga modificaciones. En cuanto al mecanismo de designación de Consejeros propone mantener el mismo.

PRD. El órgano electoral deberá de ceñirse a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, equidad, independencia, objetividad e imparcialidad. Deberá de gozar de plena autonomía e independencia respecto del los poderes del Estado. La integración del Consejo General sea con 7 Consejeros Electorales con derecho a voz y voto y un representante de cada partido político, sólo con derecho a voz, esta misma estructura se repetirá en los Consejos Locales y Distritales.

Para el nombramiento de los consejeros electorales, propone que sea la Cámara de Diputados quien tenga la facultad tanto de nombrar como de destituir a los Consejeros. Los Consejeros Electorales locales y distritales serán designados por el consejo jerárquico superior. Para la designación de directores y secretario del IFE, será con la mayoría del Consejo General a propuesta de los propios consejeros.

PT. Plantea el establecimiento de una total autonomía e independencia del órgano electoral y que la relación del IFE con los poderes del Estado sea regulada en el código de la materia. En cuanto a la integración del Consejo General se plantea que los Consejeros Ciudadanos sea uno más que los representantes de los partidos políticos y sean en número impar. Que los demás Consejos sean integrados de la misma forma.

Para la designación de Consejeros Electorales plantea que sea en la cámara de diputados a propuesta de una comisión pluripartidista, mientras que los consejeros de los Consejos Locales sean aprobados por el Consejo General y los Consejeros Distritales sean aprobados por los Consejos Locales. Que el director general del IFE sea aprobado por el Consejo General.

Los puntos arriba señalados son los que los partidos políticos plantearon en las agendas que presentaron a principios de 1996, así como de las posturas tomadas por los grupos parlamentarios en el caso del PAN, PRD.

En la Cámara de Diputados se integró un grupo de diputados que se separaron de la fracción parlamentaria a la que pertenecían, se formaron dos grupos los diputados ciudadanos y los diputados independientes. El grupo de diputados ciudadanos se integró con los siguientes diputados: Adolfo Aguilar Zinzer, Martha Alvarado Castañón, Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla, Crisóforo Lauro Salido Almada, Carlos Zeferino Torreblanca Galindo.

Este grupo de diputados elaboraron una serie de propuestas en torno a la reforma electoral, entre las que se encuentran las siguientes:

- (Dotar) de pena autonomía del Poder Ejecutivo a la autoridad electoral.
- La integración del Consejo General sería: dos consejeros del Poder Legislativo, uno del poder ejecutivo, nueve Consejeros Ciudadanos y un representante de cada partido político con registro. Todos los mencionados anteriormente excepto los representantes de los partidos tendrán derecho a voto y el presidente del consejo tendrá voto de desempate, el consejero del Poder Ejecutivo no podrá presidir el consejo.
- Los consejeros del Consejo General serán propuestos y designados en la Cámara de diputados.
- Que los Consejeros Locales sean designados por los Congresos Locales, mientras que los consejeros de los Consejos Distritales sean propuestos por los Congresos Locales a los Consejos Locales.

En el mes de marzo (del 29 al 31) de 1996, se organizó un evento al que se le conoció como **Compromisos para un auténtico Federalismo**, en el cual se dio a conocer como resultado un documento con el mismo nombre y del que señalaremos que se pronunció por (dar) a los organismos electorales autonomía e independencia absoluta.

Un aspecto que resalta en los argumentos, artículos, discursos, ponencias etc., que durante el proceso de reforma del Estado se planteó en materia electoral fue el de erigir como un "cuarto poder" al de los ciudadanos en los órganos electorales federales.

Hasta este momento se han señalado las propuestas más importantes en torno a la reforma electoral, como se señaló al inicio de este apartado, fueron omitidos los temas de la agenda que para este estudio no son relevantes, pues se propone estudiar el proceso mediante el cual el IFE logró tener algunas de las características actuales.

2.3 ESTRATEGIAS POLÍTICAS UTILIZADAS DURANTE LA REFORMA ELECTORAL.

Regresemos un poco al primer semestre de 1994: una de las principales estrategias instrumentadas por parte de algunos de los actores políticos fue la utilizada por el Grupo San Ángel, "integrado primordialmente por intelectuales sin afinidad política manifiesta, la agrupación se ha reunido, desde el 9 de junio, con los tres principales candidatos a la Presidencia, con el Ejecutivo, con el secretario de Gobernación y con los seis representantes ciudadanos en el Consejo General del Instituto Federal Electoral": Dichas reuniones fueron por separado, y en cada una de ellas se habló con los candidatos a la presidencia sobre sus propuestas y

los grandes temas nacionales. Conocido fue que cada reunión resultó interesante desde el menú hasta las opiniones que se vertieron en la mesa.⁸⁶

En las reuniones fueron presentados los documentos que de igual manera se publicaron con las propuestas que el grupo tenía frente a los temas de interés nacional, de ahí que en el documento "La hora de la democracia", los miembros del grupo explicaron sus motivaciones y consideraron "urgente llegar a un compromiso o Pacto de la Concordia que garantice la legalidad y limpieza del proceso electoral y la elaboración de una agenda transitoria de modernización democrática para que el país asegure la paz".

Después de reunirse con los candidatos Diego Fernández de Cevallos, Cuauhtémoc Cárdenas y Ernesto Zedillo, el Grupo publicó un segundo documento también titulado "La hora de la democracia", en este documento fueron incluidas varias de las propuestas que Cuauhtémoc Cárdenas presentó en la reunión que tuvo con el grupo. Este documento le fue presentado al presidente Carlos Salinas en una reunión la misma semana de la publicación, dado que una de las propuestas del primer documento fueron "garantizar " la apertura e imparcialidad de los medios de comunicación masiva, en particular la televisión", y realizar "una serie de programas de análisis" sobre diferentes temas de interés nacional "en los tiempos y canales de mayor audiencia". Salinas llegó a la reunión con un paquete de espacios en televisión, negociados a nombre del grupo, y dejó al secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, explicar por qué no se podía acceder a pie juntillas al resto de las medidas planteadas por Cárdenas.

Una reunión más fue la sostenida con Jorge Carpizo y los Consejeros Electorales del IFE. Ahí los temas se dirigieron al impulso de un sistema de conteo rápido a fin de que hubiera resultados preliminares de los comicios a las pocas horas de que hubieran cerrado las casillas, así como integrar un fideicomiso para pagar los gastos de algunos observadores y representantes de los partidos políticos. El Grupo San Ángel publicó los documentos *La hora de la Democracia*, participó desde diferentes "trincheras" a lo largo de la historia de la reforma del Estado desde 1994 hasta su aprobación.

Una vez planteado en su discurso de toma de posesión la necesidad de una reforma definitiva, Ernesto Zedillo comenzó lo que sería su línea de acción en el plan de la negociación de la reforma de Estado que buscaba, haciendo especial énfasis en la reforma en materia electoral y teniendo como meta que los resultados de la reforma fueran aplicados en la elección intermedia de 1997. Fue así que el 6 de diciembre tuvo una primera reunión con diputados federales de los partidos políticos representados en la LVI Legislatura.

En esta reunión al igual que la sostenida con senadores señaló en líneas generales "la democratización de la vida nacional debe ser integral, debemos

⁸⁶ Gerardo Albarrán et. al., "El miedo a la violencia. . op. cit.

avanzar y debemos hacerlo muy rápido en el aspecto de la democracia electoral; pero no podemos detenernos únicamente en ello; debemos aspirar a que la democratización toque todos los órdenes de la vida del país, porque como dije ante ustedes hace unos días, los mexicanos no estamos satisfechos con nuestra vida democrática; debemos admitir que muchos aspectos de ella dejan todavía mucho que desear. Y reitero, en lo electoral tenemos que ir por la reforma electoral definitiva; ... por eso quiero insistir en que es fundamental que en los próximos meses todos nos aboquemos a dialogar, a consensar, a puntualizar acuerdos y divergencias, tratar de limar y resolver estas últimas y llegar por fin a esa reforma electoral tan ansiada por todos los mexicanos. Nuestra meta debe de ser precisa, que las elecciones de 1997, las elecciones federales, nos dejen satisfechos a todos con independencia de sus resultados. Y quiero proponer, señoras y señores diputados, que el foro para discutir esa reforma electoral definitiva, sea precisamente el Congreso de la Unión"⁸⁷.

Entre los foros realizados para la exposición y análisis de las posturas de los diferentes actores está el titulado "En busca de un consenso para la reforma electoral"⁸⁸. En esta ocasión se reunieron representantes del PRI, PAN, PRD, PT y algunos académicos como Alonso Lujambio. En cuanto al tema de la reforma electoral definitiva, Ricardo Valero representante del PRD en la mesa, puntualizó primero la precisión de definitividad de esta reforma, y entrando en materia señaló la importancia de la ciudadanía de las autoridades electorales, la eliminación del poder ejecutivo en el Consejo General del IFE, así como la figura de director general del IFE. De igual manera, la equidad, credencial para votar y alianzas fueron tema de su exposición.

Por el PT Alberto Anaya, señaló la importancia de ver en los órganos electorales un cuarto poder, autónomo e independiente, que tenga como objetivo primordial, la organización, la implementación y la calificación de los procesos electorales y que no estén sujetos a limitaciones de ninguna índole. En la formación de este nuevo poder, habría que revisar el mecanismo de designación de los Consejeros Ciudadanos.⁸⁹ Igualmente señaló los temas de inequidad e integración del Poder Legislativo.

Humberto Aguilar por el PAN, señaló los puntos que su partido consideraba básicos para esta reforma, entre ellos equidad en la lucha política, regulación de los medios, normas y procedimientos para el conteo y emisión de resultados de la elección, la redistribución apegada a criterios técnicos eficientes y despolitizados y finalmente uno de los objetivos más importantes de esta reforma el tránsito a la democracia.⁹⁰

El PRI a través de Manuel Barquín señaló como impostergable dotar de absoluta autonomía al órgano electoral, unir la figura de director general a la de presidente

⁸⁷ Fragmento de la versión estenográfica de la reunión sostenida con diputados el 6 de diciembre de 1994.

⁸⁸ Organizado por el CERÉ en abril de 1995

⁸⁹ Alberto Anaya, *Reforma Electoral definitiva: agenda de discusión*, pág. 29

⁹⁰ *Ibid.* pp. 26-43

del Consejo General, definir dentro del código electoral cada uno de los principios que el IFE enarbola incluyendo el de equidad. Analizar la figura del fiscal electoral y el establecimiento de parámetros técnicos para la redistribución.

Otra mesa de discusión en el mismo foro, fue la autonomía de los órganos electorales. En este sentido el PT consideró trascendente la autonomía de los organismos electorales, y su constitución como un cuarto poder, integrado fundamentalmente por ciudadanos sin militancia partidista, la eliminación de la presencia del poder ejecutivo y la ciudadanización de los órganos electorales.⁹¹

El PAN en este sentido resaltó el resultado de la reforma de 1993, en la que se eliminó de los requisitos para consejeros ciudadano el ser abogados, en cuanto a la integración de los Consejos locales y distritales propuso disminuir de 6 a 3 consejeros en cada consejo.

Como parte de los ciudadanos que intervinieron en estos foros de discusión Alonso Lujambio expuso su postura y propuestas para la reforma, mismas que coinciden mayormente con las planteadas por los Consejeros Ciudadanos. Plena ciudadanización del órgano electoral, modificación del mecanismo de selección de consejeros en la cámara, atribuciones de los consejeros del Consejo General, autonomía del IFE para dotar de mayores elementos de confiabilidad en los resultados electorales.

El Centro de Estudios para la Reforma del Estado, dirigido por Gilberto Rincón Gallardo, se pronunció en un evento organizado para la inauguración del mural realizado en las instalaciones de dicho centro⁹² Sus palabras fueron "... la reforma, significa fortalecer al Estado, a la autonomía organizada de la sociedad y a los instrumentos de mediación entre ambos... el CERE de integración plural y representativa, no pretende sustituir a los actores de la gran obra nacional que es la Reforma del Estado; no se erigirá tampoco en juez de ninguno de ellos, nos proponemos apoyarlos en buena relación con todos; contribuir al debate nacional y hacer propuestas con modestia que sean útiles en la búsqueda de consensos, desde una asociación civil, autónoma del gobierno y de los partidos⁹³.

Para llegar a conformar un acuerdo entre las fuerzas políticas se estableció una mesa de trabajo permanente para la discusión de la reforma, misma que definió una **Agenda para la discusión de la reforma política del Estado**⁹⁴. Para la definición de esta agenda se reunieron representantes de la Secretaría de Gobernación, del PRI, PAN y PT. El mecanismo de trabajo de esta agenda sería mediante Mesas Especiales, integradas por dos representantes de los partidos políticos, así como un coordinador y un secretario adjuntos de la Secretaría de Gobernación. En esta reunión se decidió que la primera mesa que comenzaría sus

⁹¹ Ibid. pp. 122 - 123

⁹² 22 abril 1995

⁹³ Discurso de Gilberto Rincón Gallardo la inauguración del mural del Mtro. Mexiac en el CERE

⁹⁴ Este documento se publicó en mayo de 1995

trabajos sería la de la Reforma Electoral, misma que sería instalada del 22 al 26 de mayo de 1995.

En el mismo mes de mayo fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000⁹⁵, cabe resaltar que su elaboración se realizó a partir de un proceso de consulta nacional organizada en 97 foros en los que se presentaron más de doce mil ponencias. En este documento el ejecutivo plantea nuevamente emprender la reforma electoral definitiva y señala sus propuestas en siete temas específicos.⁹⁶

En el tercer apartado del PND (Plan Nacional de Desarrollo) Desarrollo Democrático, el ejecutivo señala que "el ejecutivo federal está animado por un conjunto de convicciones políticas: la convicción de que la democracia es el valor supremo de la política y debe ser su ideal permanente y su práctica cotidiana. (...) La convicción de que la democracia no se agota en los procesos electorales pero se funda en ellos".⁹⁷

Como una de las líneas estratégicas a seguir, el ejecutivo señala "Realizar una reforma electoral definitiva para que los ciudadanos y los partidos tengan la certeza de que están garantizadas la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que el artículo 41 de la Constitución establece como principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones federales. La reforma, además, debe permitirnos avanzar a una clara equidad en la competencia electoral".⁹⁸

En palabras de Salvador Mikel "en principio, pareciera clara la existencia de un primer consenso en cuanto a los fines y medios: alcanzar la democracia plena es un propósito explícito y afín a todos los proyectos y el diálogo nacional para la reforma del Estado, se asume como la única vía posible para conseguirlo".⁹⁹

La reforma del estuvo por varios momentos en riesgo de detenerse debido a los acontecimientos principalmente electorales en algunos estados. Aduciendo que hubo fraude en el estado de Yucatán, el PRD se retiró de las mesas organizadas para discusión de la reforma. Siguiendo la línea institucional, Ernesto Zedillo, al ser cuestionado sobre el riesgo de que también el PAN se levantara de la mesa de negociación, el 7 de junio de 1995 señaló "considero que esa posición es lamentable. Los objetivos del diálogo político nacional son objetivos muy claros, muy precisos, tienen que ver con la conformación de una nueva vida política y democrática en nuestro país, y que de llegarse a realizar, pues, daría respuesta a muchos de estos problemas de carácter local que ahora preocupan a los partidos políticos. En ese sentido, yo tengo mucha confianza en que a través del

⁹⁵ El Plan Nacional de Desarrollo fue presentado ante el Congreso de la unión para su examen y opinión el 31 de mayo de 1995.

⁹⁶ Documento de trabajo del IFE, pág. 8

⁹⁷ Plan Nacional de Desarrollo, pp. 43 - 44

⁹⁸ Plan Nacional de Desarrollo, pág. 47

⁹⁹ Salvador Mikel. *La reforma pactada. Reforma del Estado: consensos, acuerdos y ética democrática*, pág. 25

diálogo, de la insistencia en ese diálogo, se podrán superar estas cuestiones para que podamos regresar a la mesa del diálogo político nacional"¹⁰⁰

Independientemente de las acciones de los partidos en la negociación de la reforma, hubo un importante indicador de lo que suponía una reforma electoral; resulta que de la capacidad política -o falta de ella- que los partidos presentaron en esta etapa de la reforma. El condicionamiento de su participación y de hecho ausencia posterior en las mesas, no sólo mostraba el intento de parálisis de las pláticas, sino también que la presión que se buscaba ejercer hacia las inercias y fuerzas de gobierno estaba en medio de fuegos cruzados entre el gobierno, la sociedad civil organizada y los partidos que no se ausentaban de las mesas.

¿Qué futuro se buscaba además de una presión para la solución de conflictos postelectorales? En este primer momento podría venir a la mente que justamente lo que sucedía era lo que se buscaba evitar, es decir, la presión y acciones postelectorales a lo que se consideraba fraudes electorales, generaban como acción una reacción por parte de las instituciones. Si la reforma en muchos de los aspectos llegaba a buen término, buscaría precisamente generar los mecanismos y vías legales por las que se canalizaran las inconformidades de los comicios, no sólo a nivel federal sino estatal también. Este, sin duda, era un asunto conocido por los actores políticos y precisamente era uno de los puntos de discusión de la agenda.

El 4 de julio de 1995, Zedillo fue cuestionado por la renuncia de Esteban Moctezuma a la Secretaría de Gobernación. En entrevista con Juan Arvizu, del periódico El Universal, respondió a la pregunta de si la renuncia del licenciado Moctezuma era el reflejo de una crisis política y si la falta de diálogo era consecuencia de esta crisis, a lo que respondió:

"Yo no considero que el hecho de que formalmente no se esté dialogando en torno a los temas que se fijaron hace algunos meses, signifique que el país vive en una crisis política, y permítame decirle por qué no comparto ese punto de vista. ... El llamado al diálogo nacional no fue producto de una situación de crisis o de presión de las distintas fuerzas políticas (...) Ha sido problema de los partidos políticos, su decisión, el interrumpir en distintos momentos este diálogo político nacional. Yo estoy convencido de que es necesario este diálogo político nacional. Pero para lograrlo también, pues los partidos necesitan resolver sus problemas internos, y por otro lado, asumir una visión mucho más de Estado, que obedezca más al interés nacional de largo plazo, que a intereses particulares"¹⁰¹

Las acciones que los partidos políticos emprendieron para ejercer presión esquivó nuevamente la responsabilidad de su misma razón de ser, el resultado fue la generación de nuevos espacios entre la sociedad, desde donde se hacían escuchar las demandas evitando el canal partidista, lo que mostró una brecha por

¹⁰⁰ Entrevista con el periodista Miguel Pérez. La fuente de esta información es la página web de la presidencia.

¹⁰¹ Histórico de entrevistas administración 1994 - 2000, http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/_arch_disc.html

la que creció una nueva distribución del poder mismo, "la asignación de nuevos roles y responsabilidades a los agentes políticos y económicos, a los ciudadanos y a las organizaciones sociales; así como para establecer nuevos mecanismos para la distribución de recursos, responsabilidades y atribuciones entre regiones y sectores, creó los espacios y condiciones para una nueva gobernabilidad democrática"¹⁰²

Llegó septiembre de 1995 y con ello la fecha de la rendición del 1er informe de gobierno del Presidente, con un ambiente de reforma aún sin definir sus palabras fueron "La democracia no se agota en los procesos electorales, pero se funda en ellos. La democracia electoral no está hoy paralizada. En los pasados meses, mientras en algunas esferas se debate si se condiciona o se posterga la responsabilidad de construir una democracia plena, el avance democrático ha residido básicamente en la ciudadanía... Un elemento primordial es una reforma electoral que sea definitiva, no por negar futuras adecuaciones, sino por terminar ya con la insatisfacción y las controversias sobre lo esencial. Esa reforma debe garantizar autonomía plena de los órganos electorales y condiciones de equidad en la competencia. Ciertamente la reforma electoral obedece al interés de los partidos y de diversas organizaciones, pero también responde a una profunda convicción que he acreditado con hechos y a un firme compromiso que sabré cumplir con la ciudadanía. Ese compromiso es que el proceso electoral federal de 1997 se realice bajo normas que aseguren legalidad, equidad, transparencia y confiabilidad."¹⁰³

Como resultado del Seminario para la reforma político electoral, discutidos y analizados por los miembros del Seminario, inclusive militantes de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, realizado en el Castillo de Chapultepec, se dio a conocer un documento conocido como *60 puntos para la reforma político electoral*¹⁰⁴.

El trabajo de las mesas especiales de negociación creadas a principios de año mantenían sus trabajos en pie, en noviembre se acordó que para facilitar y acelerar los trabajos de la reforma se instalaran 10 mesas de negociaciones, que se encargarían de aspectos específicos y una de ellas tendría la función de coordinar el trabajo de las demás. El objeto de esta decisión fue de algún modo acelerar el trabajo de la reforma para lograr llegar a acuerdos y enviar la propuesta de proyecto de reforma dentro del primer periodo de sesiones de la cámara de diputados. El documento de reforma debería de ser presentado en la siguiente sesión ordinaria del Congreso de la Unión, que se llevaría a cabo entre el 15 de marzo y el 30 de abril de 1996.¹⁰⁵

¹⁰² Salvador Mikel. *La reforma pactada. Reforma del Estado: consensos, acuerdos y ética democrática*, pág. 31

¹⁰³ Dr. Ernesto Zedillo, 1er informe de gobierno. Histórico de la administración 1994 – 2000. www.presidencia.gob.mx

¹⁰⁴ Este documento se aprobó por las fuerzas políticas el 16 enero de 1996 y fue publicado íntegro en prácticamente todos los diarios de circulación nacional al día siguiente.

¹⁰⁵ Documento de trabajo del IFE, pág. 6

El ambiente político para la aprobación de la gran reforma definitiva, se tensaba conforme los días para su aprobación se acercaban, aún cuando existía el acuerdo necesario entre las fuerzas políticas para su aprobación, aún había que esperar a que eso fuera un hecho y a que las negociaciones para este propósito no modificaran el espíritu de todos esos meses de negociación. La reforma pasó por las cámaras del congreso y su aprobación por una votación arrolladora llevaría consigo un precio que aún se paga, el de la aprobación del financiamiento de los partidos políticos.

El acuerdo entre las fuerzas era la solución a esta fundada reforma que permitiría extender los acuerdos básicos a los estados y homogeneizar así las condiciones de imparcialidad y transparencia que en materia electoral se requerían.

Finalmente, el 25 de julio de 1996 en Palacio Nacional se llevó a cabo una reunión de la reforma política, misma en la que Ernesto Zedillo anunció el envío de la iniciativa de reforma al congreso. En el discurso de esta reunión señaló:

"Hoy, en México como en todo el mundo el desarrollo democrático no se agota en los procesos electorales, pero ciertamente se funda en ellos. Y hoy en México ese desarrollo exige que las normas, las instituciones y las prácticas para la competencia electoral correspondan a la presencia y a la participación ciudadana, a la vitalidad y a la madurez organizativa de los partidos, a la voluntad de todos los mexicanos por vivir una plena normalidad democrática.

Esta iniciativa propone reformas a las instituciones electorales y a la representación política en las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, para dar cauce normado y definitivo a la imparcialidad y confiabilidad de las contiendas electorales, así como a la solución jurídica de las controversias que surjan. La iniciativa reafirma y consolida la autonomía de las instituciones electorales para dar plena vigencia a los principios de independencia, objetividad y certeza que deben regir los comicios. A la vez, se fortalece la presencia ciudadana en la toma de decisiones de los órganos electorales de dirección y se asignan mayores facultades al Instituto Federal Electoral para ejercer sus funciones.

Un aspecto central de esta Iniciativa, que denota la convicción, el compromiso y sus alcances democráticos, es la reforma que se propone al régimen político del Distrito Federal; la propuesta condensa el desarrollo de las instituciones políticas de representación y de gobierno, del Distrito Federal, con la preservación de su naturaleza jurídica, como sede de los Poderes de la Unión.

Se acredita, así, que la propuesta que ha impulsado el Gobierno de la República, para la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal es perfectamente compatible con la acción de la Federación en esta demarcación bajo un régimen claro de distribución de competencia.

La cabal incorporación del Distrito Federal al desarrollo democrático del país comprueba que no hay razón ni interés legítimo para temer a la democracia y que

no hay razón, ni interés legítimo, para soslayar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.”¹⁰⁶

La iniciativa se fue al Congreso, pasó por el último tamiz de negociaciones y fue aprobado por la mayoría en la primera cámara y siguió el camino por el que pasan todas las leyes antes de ser aprobadas, finalmente el 16 de agosto de 1996, se aprobó la reforma electoral definitiva, el tiempo para los ajustes dentro del órgano electoral fue poco. Posterior a la aprobación de la reforma vinieron las negociaciones entre las fracciones de la Cámara de Diputados para lograr un acuerdo en los nombres de los Consejeros Electorales del Consejo General, quienes tendrían que tomar protesta en octubre de ese año e iniciar formalmente el proceso electoral de 1996 – 1997.

Este sería el primer proceso electoral en la historia del país que no estaría en manos del ninguno de los poderes del Estado. El Instituto Federal Electoral había sido dotado de plena autonomía e independencia del Ejecutivo y tendría un reto mayúsculo al tener que instrumentar la elección intermedia con un nuevo traje en los tres ámbitos del Instituto. Además de que tendría que instrumentar como se verá en los siguientes dos capítulos la primera elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la capital del país.

2.4 LA REFORMA ELECTORAL APROBADA.

En este apartado se presentan las modificaciones legales resultado del proceso de reforma en materia electoral. El primer elemento a resaltar en la discusión y aprobación de esta reforma electoral es el de la participación abierta a la sociedad y de todos los actores que por voluntad propia decidieron hacerlo, desde los poderes de la unión, partidos políticos, ong's, en fin, de todas las fuerzas, posiciones e ideologías presentes en ese momento.

El avance en la democratización de la vida político – electoral de nuestro país muestra el grado de institucionalización de los órganos encargados en este ámbito.

El avance gradual en las modificaciones en materia electoral tenían en sí mismas la responsabilidad de “conducir el proceso democratizador por cauces institucionales y pacíficos, y para ello fueron necesarios los pactos y las operaciones políticas inclusivas. Ese era el sentido profundo de las negociaciones para la reforma electoral: incluir a todos los actores políticos.”¹⁰⁷

Los resultados de legislación de esta reforma fueron plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y

¹⁰⁶ Palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la Reunión de la Reforma Política, en la que se suscribió, junto con los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con representación en el Honorable Congreso de la Unión, los Acuerdos de dicha Reforma Política, hoy en la noche, en el Salón de Recepciones de Palacio Nacional, 25 julio 1996.

¹⁰⁷ Ricardo Becerra, *La reforma electoral de 1996*. Pág 18

Procedimientos Electorales. Ya en el campo de lo palpable los cambios aprobados en la reforma en cuestión y que interesan a este estudio son los relacionados a la autonomía total de los órganos electorales y a la estructura y funciones de los mismos.

Adicionalmente señalaremos las modificaciones en cuanto a la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, la instalación del control constitucional de los actos en materia electoral, separación de los temas y la mejora en los medios del contencioso electoral, la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial, modificación a materiales y documentación electoral, la modificación a la representación en el Congreso, fundamentalmente.

La reforma aprobada hizo posible uno de los mayores retos del sistema político mexicano, desde el momento en que se elimina la intervención del poder ejecutivo del centro de toma de decisiones del IFE. El artículo 41, párrafo III señala " La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos en los términos que ordena la ley".

Otra modificación se refiere al mecanismo de nombramiento de los Consejeros Electorales en los consejos del Instituto, así los Consejeros Electorales del Consejo General son nombrados por la Cámara de Diputados; los consejeros de este nivel aprueban a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales, así como a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales, quienes a su vez nombran a los Consejeros Electorales Distritales.

En estas modificaciones a la integración, funciones y atribuciones de diversas instancias del Instituto, es importante señalar que en los 32 Consejos Locales y 300 Consejos Distritales, su integración es la siguiente: un consejero presidente y 6 Consejeros Electorales con derecho a voz y voto, nombrados por mayoría en el Consejo General; un secretario del consejo sin derecho a voto. Los vocales de organización electoral, capacitación electoral y registro federal de electores asisten sin voz ni voto --excepto si por asuntos del consejo se solicita su intervención-. Entre las atribuciones de estos consejos se encuentra la de nombrar a los Consejeros Electorales distritales de su entidad. A diferencia de los años anteriores, ahora dichas propuestas estarán a cargo de los propios consejeros electorales.¹⁰⁸

Entre las nuevas atribuciones de los Consejos Locales se encuentra la de efectuar el cómputo de la elección de senadores en la entidad y dar a conocer los resultados correspondientes; nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Antes de esta reforma las propuestas para consejeros electorales venían de la Junta Local

¹⁰⁹ Pedro Aguirre, et. al. *La reforma electoral de 1996*, pp. 43 - 47

Entre las modificaciones a la legislación electoral las que resultan más importantes para este estudio las siguientes¹¹⁰:

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
<p>Artículo 70</p> <p>El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.</p>	<p>Artículo 70</p> <p>El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento con personalidad jurídica y patrimonio propios.</p>
<p>Artículo 72</p> <p>1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son</p> <p>a) El Consejo General; b) La Junta General Ejecutiva, y c) La Dirección General.</p>	<p>Artículo 72</p> <p>1. Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:</p> <p>a) El Consejo General; b) La Presidencia del Consejo General; c) La Junta General Ejecutiva, y d) La Secretaría Ejecutiva.</p>
<p>Artículo 82</p> <p>1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>a)...</p> <p>b) Vigilar la oportuna instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer de los informes específicos que el Consejo General estime necesarios solicitarles;</p>	<p>Artículo 82</p> <p>El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>a)...</p> <p>b) Vigilar la oportuna instalación y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto y conocer por medio de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesarios solicitarles;</p>

¹¹⁰ Cuadro comparativo de las reformas a diversos artículos del COFIPE

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
<p>Artículo 82</p> <p>El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>d) Designar al Director General del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el Presidente del propio Consejo. En caso de no obtenerse la mayoría, la designación se hará por insaculación de entre las propuestas que en terna presenten al Consejo.</p>	<p>Artículo 82</p> <p>El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>c) Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente de su Presidente.</p>
<p>Artículo 82</p> <p>e) Designar al Secretario General y a los Directores ejecutivos del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente el Director General.</p>	<p>Artículo 82</p> <p>Ch) (se adiciona) Designar en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión.</p> <p>d) Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el Consejero Presidente.</p> <p>e) Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y que en todo tiempo fungirán como Vocales Ejecutivos de las juntas correspondientes;</p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
<p>f) Designar a más tardar el día 30 del mes de noviembre del año anterior al de la elección, por mayoría de entre las propuestas que al efecto haga la Junta General Ejecutiva, a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de este Código.</p>	<p>f) Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del propio Consejo General a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del artículo 102 de éste Código.</p>
<p>Artículo 86</p> <p>1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:</p> <p>f) Seleccionar a los candidatos y someter a consideración del Consejo General las propuestas de Consejeros Ciudadanos a que se refiere el inciso e) del artículo 82 en la primera sesión que celebre para preparar el proceso electoral.</p>	<p>El inciso f) del artículo 82, de la legislación actual dispone que el consejero presidente y los Consejeros Electorales del propio consejo general hagan las propuestas de Consejeros Electorales para los Consejos Locales, por lo tanto, ya no compete a la junta general ejecutiva seleccionar y someter a consideración del consejo a los candidatos.</p>
<p>Artículo 113</p> <p>1. Los Consejos Distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con dos consejeros que serán los vocales ejecutivo y secretario de la junta distrital ejecutiva; seis Consejeros Ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales.</p>	<p>Artículo 113</p> <p>1. Los Consejos Distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el consejo general en los términos del artículo 82, párrafo 1, inciso e), quien, en todo tiempo fungirá a la vez como vocal ejecutivo distrital; seis consejero electorales representantes de los partidos políticos nacionales.</p>

TEXTO ANTERIOR	TEXTO ACTUAL
<p>Artículo 113</p> <p>2. El vocal ejecutivo y el vocal secretario de la junta distrital ejecutiva serán, respectivamente presidente y secretario del consejo distrital. el vocal secretario tendrá voz pero no voto.</p>	<p>Artículo 113</p> <p>2. El vocal secretario de la junta distrital ejecutiva será secretario del consejo distrital y tendrá voz pero no voto.</p>
<p>Artículo 113</p> <p>3. Los seis Consejeros Ciudadanos serán designados por el consejo local correspondiente conforme a lo dispuesto en el inciso c) del artículo 105 de este código. Por cada consejero ciudadanos habrá un suplente.</p>	<p>Artículo 113</p> <p>3. Los seis Consejeros Electorales serán designados por el consejo local correspondiente conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 105 de este código</p>

Definitivamente las modificaciones en el ámbito legal fueron muchas más, sin embargo dada la naturaleza de este estudio no se incluyeron las modificaciones hechas a todo el código electoral.

Sin embargo, consideramos pertinente hacer un breve punteo de los cambios más importantes en materia electoral en el ámbito federal:

- Se eliminó la presencia del poder ejecutivo en el IFE, ya no ocuparía ni la presidencia ni algún otro puesto dentro del Instituto.
- Se modificó la figura de Consejeros Ciudadanos a Consejeros Electorales en los tres niveles del IFE, es decir, en el Consejo General, Consejos Locales y Distritales.
- Se eliminó la figura de Director General. La naturaleza de este cargo dentro del Instituto influía de igual manera que la presencia del poder ejecutivo en el consejo general, ya que tanto el mecanismo de asignación del director general como sus funciones tendían a la parcialización del órgano electoral.
- Cambia la figura de Secretario General por la de Secretario Ejecutivo, y su método de designación.
- El mecanismo de nombramientos de consejeros presidentes locales y distritales, además de los Consejeros Electorales de los Consejos Locales y

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

no compete a la Junta General Ejecutiva sino a los Consejeros Electorales del consejo general.

- De la misma manera, el nombramiento de los consejeros distritales a partir de esta reforma será facultad del cada consejo local a propuesta de los Consejeros Electorales del propio consejo ya no de la junta local ejecutiva como anteriormente se hacía.

Los requisitos, facultades y obligaciones de los Consejeros Electorales en los tres ámbitos también tuvieron modificaciones, a partir de las cuales se garantizaría la imparcialidad y autonomía de sus decisiones al interior de cada uno de los Consejos en los que participarían.

CAPITULO III REFORMA ELECTORAL 1996. DISTRITO FEDERAL EL RETO.

Lograr el objetivo de la reforma política es de fundamental importancia para avanzar en la transición e inaugurar una forma de gobierno democrático en la capital de México, una de las ciudades más grandes del mundo.
Alicia Ziccardi

La importancia de contar con un gobierno estatal en el caso del Distrito Federal no sólo se limita a que el gobierno local cumpla con las funciones de administrar los recursos públicos y ejercer un gobierno democrático. La importancia también tiene que ver con el reconocimiento y valoración de la importancia de la participación de los ciudadanos en la vida política que le compete.

Guillermo O'Donnell señala que la ciudadanía no se reduce a los confines de lo político (voto), sino que define el campo de las relaciones sociales, por ello es importante un sistema legal que establezca la dimensión pública de las relaciones privadas entre los ciudadanos y las formas que rigen el acceso a los bienes básicos, tales como la educación, la salud o la vivienda. Es justamente en el nivel local donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas.¹¹¹

Para efectos de este estudio señalaremos que en los sistemas democráticos la intervención del gobierno establecido en los procesos de formación del poder tiende a reducirse a un papel de verificación de la legitimidad de los actos formales, en tanto que la participación de la sociedad cubre casi la totalidad de los espacios electorales y domina las vías de influencia real. En pocas palabras, la política destinada a la integración o renovación de los gobiernos es una esfera de actividad que pertenece casi por entero a la sociedad, es decir, a los partidos, a los grupos de presión, al opinión pública y ala electorado.¹¹²

3.1 LA VIDA POLÍTICO ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

El tema sobre la vida política de la Ciudad de México fue sujeto de observaciones a lo largo del siglo XX, la *sui generis* composición y actividad de la vida político administrativa no tuvo en realidad muchas modificaciones, quizá ahí radicó el problema principal.

Dos temas centraron la discusión, el primero se refiere a la naturaleza que este territorio tendría al ser la sede de los Poderes de la Unión y por otra parte, a las prerrogativas políticas de los habitantes del Distrito Federal.

¹¹¹ Citado por Alicia Ziccardi en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, pp. 14-15

¹¹² Jesús Salazar, *Gobierno y política en el Distrito Federal*, Pág. 53

En el surgimiento del Distrito Federal, en ningún momento se concibió como parte de la federación, es decir, como un estado de ésta. Eduardo Andrade señala que desde la Constitución de 1824, se obedeció a la idea de que este territorio fuera el lugar donde se asentarán los poderes, siguiendo la idea del distrito de Columbia en Estados Unidos. La lógica constitucional llevaba a que al ser sede de los poderes federales, éstos tendrían la jurisdicción y mando sobre el DF.

Aun cuando en 1824 quedó establecido el Distrito Federal como sede de los poderes de la Federación, en 1836, con la expedición de las Siete Leyes Constitucionales que establecieron una República centralista, quedó automáticamente anulada la existencia del DF. Su territorio se incorporó al denominado Departamento de México. El gobernador del Departamento primero fue nombrado únicamente por el Presidente y después este nombramiento se hizo a propuesta de la Asamblea Departamental.

En 1847 al restablecerse la Constitución de 1824 a través del Acta Constitutiva y de las Reformas del 18 de mayo, se aprobó que mientras la ciudad de México sea Distrito Federal —sede de los Poderes de la Unión—, contará con derecho a voto para la elección de Presidente y dos Senadores, esta última elección garantizó al DF el “derecho” de pertenecer a la Federación. La elección del Jefe del Departamento continuó siendo facultad del Presidente¹¹³.

Pero la vida del Distrito Federal pasó aún por varios periodos de indefinición territorial, cuando el gobierno centralista de Santa Anna (1853), el DF, se gobernó como ayuntamiento, integrado por un presidente, doce regidores y un síndico. Pasada la Revolución de Ayutla se convocó al Congreso Constituyente a discutir la sede de los Poderes de la Unión, estando la decisión entre Querétaro, Aguascalientes y el Distrito Federal, quedando éste último por razones históricas, económicas y políticas.

Un primer intento de establecer constitucionalmente una vida política propia al DF, fue en 1857 cuando se previó la constitución del Valle de México y se estableció la elección de sus autoridades. Sin embargo, el inicio de la Guerra de Reforma puso en riesgo la conformación del DF, con el triunfo de Juárez se consolidó la República y el Distrito Federal “afianzó” su existencia bajo la Constitución de 1857.

Durante el Porfiriato se expidió la Ley de la Organización Política y Municipal del DF en 1903, con la cual se le consideró parte de la Federación y lo dividió en trece municipios. El orden político y administrativo dependía del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Estado y el Despacho de Gobernación. Con Venustiano Carranza, después de la Revolución en 1915, consideró funcional la organización del municipio libre en todo el país menos en el DF, por ello restableció temporalmente el ordenamiento de 1903, hasta que en el constituyente de 1917 modificara la organización política del país y del DF.¹¹⁴

¹¹³ Jaime F. Cárdenas, *Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal*, pp. 27 - 28

¹¹⁴ *Ibid.* Pág. 29

Respecto a la situación territorial, (y hasta 1993) el artículo 44 de la Constitución de 1917 estableció que "el DF. se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General"¹¹⁵

En el artículo 73, párrafo 3, quedó establecido que se reconocía el régimen municipal del DF, De esta manera cada municipio se regiría por un ayuntamiento elegido por sus habitantes, en cuanto al gobierno de este territorio, éste estaría a cargo de un *gobernador*, mismo que dependería del Presidente de la República, él lo nombraría o en su caso removería.

La siguiente modificación al texto constitucional fue presentada por Álvaro Obregón en 1928. La propuesta fue la supresión del municipio libre, de forma que no había ya ayuntamientos ni presidentes municipales que elegir. Es importante señalar que dadas las amplias facultades del gobernador del DF, los municipios quedaban atados de manos para todos los asuntos de carácter administrativo de su ámbito. Dadas estas condiciones el gobierno de la Ciudad de México estaba en manos del presidente en turno.

Obregón no vio consumada la reforma al DF, ya que fue hasta después de la muerte de Obregón, cuando quedó aceptada la supresión de los municipios, se expidió la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, texto legal que dispuso que "el gobierno capitalino estaría a cargo del presidente de la república, quien lo ejercería a través de un órgano creado ex profeso".

Así, a partir del 1° de enero de 1929 desaparece el régimen de municipalidades para dar paso a ese nuevo órgano de gobierno: el Departamento del Distrito Federal (DDF), cuyo titular se le conoció como Jefe del DDF.¹¹⁶

Aprobada esta reforma y prácticamente hasta 1997, el jefe del DDF fue designado directamente por el Presidente de la República, identificado con la figura de un regente, quien tuvo la función de ser el jefe administrativo de la ciudad.¹¹⁷

La acción de sufragar de los habitantes de la Ciudad de los Palacios fue por décadas tan sólo un eco bajo de algunos personajes de la política mexicana, el hecho de habitar en el mismo territorio de la sede de los Poderes de la Unión les negaba tal derecho. Las autoridades locales las cuales eran nombradas, como ya se vio, a través de otros mecanismos igual de elección, pero en otro nivel de la jerarquía del poder en México.

Para 1970 se aprobó una reforma de división territorial en la que se crearon las actuales 16 delegaciones en las que en lugar de Consejo Consultivo, tendrían

¹¹⁵ Roberto Mellado, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad*, Pág. 32

¹¹⁶ Roberto Mellado, Pág. 38

¹¹⁷ Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Pág. 39

como órgano de participación ciudadana la Junta de Vecinos. Por décadas la integración de la junta de vecinos o cualquier otro en los que tuviera que ver el regente, derivó en un viciado juego de integración de listas de "notables" ciudadanos designados por él mismo.

Como un intento de acallar esas voces que solicitaban participación ciudadana en la Cd. de México, en la reforma política de 1977 fueron incorporadas en la Constitución las figuras de referéndum e iniciativa popular como opciones democráticas para los ciudadanos del Distrito Federal, que si bien carecían del privilegio de sufragar por sus autoridades locales porque éstas eran "electas por todo el país" considerando el carácter nacional de la capital republicana, tendrían a cambio la posibilidad de votar por medidas concretas del DF o proponerlas a través de la iniciativa popular. Sin embargo, nunca se llegaron a aplicar porque no se promulgó la legislación secundaria correspondiente y en la reforma constitucional de 1986 se suprimieron de la Constitución.¹¹⁸

Puede decirse que los ciudadanos y los habitantes del Distrito Federal no tuvieron acceso a la formación de un verdadero gobierno democrático, ya que sus autoridades no eran electas a través del sufragio, sino que eran impuestas o nombradas por la voluntad de otras autoridades.¹¹⁹

La vida de la Cd. de México pasó por más de cinco décadas en medio de mecanismos de participación ciudadana sin representación y funcionamiento real. Después de los sismos de 1985, el ambiente social y político estaba encendido y los grupos de ciudadanos que comenzaron a organizarse para señalar sus demandas comenzaron a ejercer importante presión en el gobierno.

En junio de 1986, el Secretario Gobernación, el Lic. Manuel Bartlett, convocó a un foro sobre "*La renovación política – electoral y participación ciudadana en el DF*". Los grupos de académicos, intelectuales y sociales fueron convocados a participar en los Foros de Consulta Popular denominados "*Participación ciudadana en el gobierno del DF*". Los asuntos tratados en las reuniones y consultas realizadas fueron en torno al fortalecimiento de la democracia en la ciudad a través de un congreso y fortalecer los órganos vecinales. Un tema importante fue la discusión de la creación de un gobierno propio de la capital. Esta propuesta fue apoyada por todos los partidos políticos excepto el PRI, quien seguía pugnando porque que el Jefe del DDF fuera propuesto y controlado por el presidente.

En el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid (1983 – 1988), se trató como punto central de la agenda nacional. La política de "descentralización"¹²⁰ de la vida nacional", tuvo incidencia en la ciudad capital del país, ya que formuló un amplio y vasto programa de desconcentración que abarcaba inicialmente todas las

¹¹⁸ Eduardo Andrade, Pág. 238

¹¹⁹ David Jiménez, *Representación popular en el Distrito Federal*, Pág. 17

¹²⁰ Rondinelli afirmaba que: "la descentralización era la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales del gobierno a organizaciones base, autoridades regionales, funcionales, gobiernos autónomos y locales y org's" en Ziccardi. op. cit. Pág. 42

dimensiones de la actuación gubernamental (económica, política, de educación, salud y servicios públicos)¹²¹.

En el Distrito Federal se concentró parte importante de la inversión en la mayoría de los sectores, se echaron a andar programas de ayuda social que podrían tomar como parte de una estrategia en la que se quería atenuar la presión que grupos sociales organizados ejercieron en la década de los 80's, y que se acentuaron con los sismos de 1985.

Para 1987 se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que sería un órgano colegiado con capacidad de reglamentar distintas materias en el ámbito administrativo de la ciudad capital. Uno de los temas que se puso en la mesa de discusión y que fue aprobado fue la elección del Jefe del DDF; sin embargo, hubo dos cuestiones importantes que señalar, la primera es que no se modificaría la estructura político administrativa de la Ciudad, es decir, seguiría en funciones el Departamento del Distrito Federal y su titular no sería electo a través del voto popular.

La cuestión radica justo en la fórmula de designación del Jefe del DDF, a partir de ese momento no sería el Presidente quien designara a este funcionario, la definición de este titular sería de la siguiente forma: la ARDF tendría la facultad **indirecta** de elegir de entre los legisladores federales electos para el Distrito Federal o los representantes de la Asamblea del partido que tuvieran mayoría en la Asamblea, por ejemplo, en 1988 el PRI contó con la mayoría de la ARDF el candidato a Jefe del DDF sería de este grupo no del PAN o del PRD. Cabe señalar que esta reforma nunca fue aplicada.

Al igual que las figuras de participación ciudadana (referéndum e iniciativa popular) la elección del Jefe del DF tampoco llegó a ser vigente.

La primera decisión palpable de la reforma fue la creación de la Asamblea de Representantes. Ziccardi señala que la creación de éste órgano fue "el primer paso para democratizar, por la vía de la elección directa de representantes políticos la estructura de gobierno de la ciudad capital. Con ello se abría una canal de representación política de la ciudadanía. Aunque en su primera etapa sólo tuvo funciones reglamentarias, esta instancia se encargó de gestionar diferentes demandas ciudadanas: es decir fue una válvula de escape ante la fuerte tensión social que se había generado en la capital"¹²²

La participación de la ciudadanía en el ejercicio democrático de ejercer su voto se limitó prácticamente entre 1987 y 1996 a la elección de los representantes de la Asamblea y de los Consejos Ciudadanos delegacionales.¹²³

¹²¹ Ibid..

¹²² Alicia Ziccardi, op. cit. p. 48

¹²³ Ibid. p. 40

La creación de la ARDF y las acciones implementadas en la ciudad en el sexenio de la Madrid no significaron una respuesta total a las demandas ciudadanas que en la mayoría los casos fueron retomadas por agrupaciones ciudadanas. Sin embargo sí fue traducido como una concesión a los partidos de oposición quienes impulsaban una reforma en la que el DF sería una entidad y sus autoridades serían electas por medio del voto.

La política de descentralización siguió en el sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994). En estos años la ciudad de México retomó importancia como centro bursátil y de integración de la economía nacional a la globalización. La capital presentó profundas transformaciones en su estructura económica y se agudizó un doble proceso ya en marcha: la desindustrialización y la terciarización de su economía. Sin embargo, la desigualdad social y la segregación urbana en la zona metropolitana de la ciudad de México no disminuyeron y con ello la movilización ciudadana por bienes y servicios urbanos, en particular vivienda, ejerció una presión permanente sobre el gobierno de la ciudad.¹²⁴

En 1992, el tema de la reforma política en el DF comenzó a generar una importante movilización entre sectores políticos, intelectuales y sociales. En junio de este año el Lic. Camacho Solís, regente de la ciudad, señaló que “los problemas de la ciudad de México no se resolverán con fórmulas totalitarias, pues lo que la población desea es más democracia, libertades y orden en el gobierno”.

Los temas de la reforma en el DF fueron puntualmente discutidos, las propuestas de ésta tendrían entre sus objetivos “restablecer la responsabilidad de gobernar el DF en su rango tradicional de gobernar, pero no designado, sino elegido por el voto popular; elección de autoridades en las demarcaciones políticas y transformar la Asamblea de Representantes en Legislatura Local”¹²⁵

Por su parte, los asambleístas Alejandro Rojas y Demetrio Sodi (PRI); Patricia Garduño y Pablo Jiménez (PAN); Amalia García y Pablo Gómez (PRD); Juana García y Domingo Suárez (PFCRN) y Oscar Mauro Ramírez (PARM), a título personal, convocaron el 13 de diciembre de 1992 a un plebiscito ciudadano para efectuarse el 21 de marzo de 1993. La finalidad de esta práctica sería la de conocer la opinión de la ciudadanía con respecto a la creación del estado 32, a la de un congreso local y la elección, por voto, de las autoridades capitalinas.¹²⁶ El resultado de este ejercicio se traduciría en un documento para la Mesa de Concertación en la que se discutía la reforma política para el DF.

En palabras de Amalia García, el llevar a cabo un plebiscito obedece a que los ciudadanos tienen el derecho de conocer y participar de los temas que son motivo del debate “cuestiones centrales de la nación” que “la gente vote con el

¹²⁴ Alicia Ziccardi, op. cit. p. 53

¹²⁵ Miguel Mora Bravo, “El DF y la reforma política”, Excelsior 27 de noviembre 1992.

¹²⁶ Carlos Hernández A., et. al., “La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal”, Pág. 127

mecanismo que es más democrático, es decir, de manera secreta, universal y que ese resultado sea respetado".¹²⁷

Cabe mencionar que aún cuando hubo dos asambleístas por el PRI unidos a esta propuesta, la postura del partido era al igual que la del gobierno: no aceptar que el DF tuviera una integración política administrativa y legislativa propia de un estado.

La postura del PAN fue la de mostrarse a favor del plebiscito, pero sin involucrarse, el PRD se inclinó por apoyarlo. Por su parte Manuel Camacho Solís, entonces Jefe del DDF hizo manifiesta la postura de mantenerse al margen del ejercicio, pues "ni negó, ni concedió" y ya para febrero en las reuniones que se sostuvieron para conocer de las posturas y demás de los actores políticos, señaló que el gobierno no se involucraría en el plebiscito, pues no es una figura aceptada constitucionalmente, aunque esta postura no duró mucho.

Para la organización del plebiscito, se conformó un comité organizador, al cual de adherieron intelectuales, políticos, empresarios y dirigentes de derechos humanos, principalmente. Federico Reyes Heróles afirmó que "Es la primera vez en la vida política contemporánea que una compleja discusión nacional, además de las cúpulas partidistas y personajes poéticos, quedará en el registro de la voz ciudadana".¹²⁸

Para enero y febrero de 1993, los organizadores del plebiscito se reunieron en diferentes foros, teniendo respuesta favorable por algunos sectores sociales y obteniendo desde propuestas hasta aportaciones económicas para solventar este ejercicio. La Fundación Rosenblueth acordó su participación en el conteo total de la votación el día del evento y presentar los resultados el 21 de marzo. La CANACO se unió imprimiendo carteles llamando a la participación de la ciudadanía.

Se organizó un foro de discusión del plebiscito, en éste el PRD propuso que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión reconociera el plebiscito constitucionalmente, la cual fue rechazada por los partidos PRI; PFCRN y PPS. A finales de febrero se constituyó el Consejo Ciudadanos de Observación del Plebiscito.¹²⁹

Para marzo, el DDF ya estaba involucrado en el plebiscito. Ante varias denuncias recibidas por organizadores del plebiscito se giraron instrucciones a los delegados de no destruir la propaganda del plebiscito. El DDF también se hizo cargo de una reimpresión de boletas para que las preguntas "no dieran una respuesta dirigida a la creación del 32 estado", envió observadores a las casillas y finalmente, también intervino en apoyar a la Fundación Rosenblueth en el conteo de votos.

¹²⁷ Amalia García, Gaceta Informativa de la mesa de concertación para la reforma política del DF, dic 92. Pág 7

¹²⁸ Carlos Hernández A., et. al., op. cit., pág. 129

¹²⁹ Tendrían como tarea el vigilar la imparcialidad de la consulta y la conformación plural de los comités distritales, además de observar la transparencia de los resultados

La consecuencia política de esta intervención derivó en que Federico Reyes Heróles, Coordinador del Comité Ciudadano de Observación, manifestara que "después de la intromisión y la serie de cambios, el gobierno y los partidos políticos, deberían de asumir el resultado de la consulta popular". Sin embargo, el PRI y el PPS sostuvieron estar en contra del ejercicio, el PRD señaló que el comité ciudadano "pecó de ingenuidad", el PAN y el PFCRN no hicieron mayores comentarios.

El día del plebiscito se instalaron 2, 840 casillas, se recibió una votación del 10% de ciudadanos que cuentan con credencial para votar, lo que representa el 6.8% de empadronados.

Los resultados fueron los siguientes¹³⁰:

Elección de autoridades:	84.8% a favor 12.8 % no conducente
Formación de un Congreso Local:	84.3% a favor 12.8% no conducente
Creación del Estado 32:	66.9% a favor 30.3% no conducente

los resultados del plebiscito dejaron un antecedente importante para la reformas política al DF, la discusión de los temas que fueron cuestionados, deberían – señalaron varios actores políticos- tomarse en cuenta.

Este mismo año la reforma al gobierno de la ciudad de México pasó a ser un tema central en el debate nacional. La reforma ya era una demanda de los partidos políticos de la oposición que solicitaban la creación del estado 32 (estado de Anáhuac o del Valle de México) y el gobierno de la ciudad.

El DDF, decidió encabezarla, se propuso una consulta pública sobre los siguientes temas:

1. Forma de gobierno y derechos ciudadanas.
2. Hacienda pública, aspectos financieros y económicos del DF.
3. Coordinación metropolitana, organización territorial y gestión de servicios
4. Procuración y administración de justicia.

Pero la riqueza y variedad de ideas expuestas no logró plasmarse en una profunda reforma institucional y política. Sólo se introdujeron reformas en los artículos respectivos de la Constitución para transformar la forma de gobierno y se aprobó un Estatuto de Gobierno del DF, el 14 de junio 1994. En el tintero se dejaron propuestas como la elección indirecta del Regente en 1997, la elección

¹³⁰ Carlos Hernández A., et. al. .op. cit. Pág. 134

directa de consejeros ciudadanos delegacionales, mayores atribuciones a la Asamblea de Representantes y la creación de un Consejo Metropolitano para atender cuestiones relativas al suministro de servicios de escala metropolitana.¹³¹

Durante el proceso de negociación de la reforma, el Ejecutivo Federal sostuvo reuniones públicas con casi todos los partidos políticos —el PRD no aceptó la invitación—, en febrero de 1993 concluyó la participación de los partidos políticos en la Comisión Política de la Mesa de Concertación y por las autoridades del DDF y las audiencias públicas, los puntos que sobresalieron como conclusión de las audiencias fueron:

- Mantener la figura del DF con un Departamento administrativo encargado de los servicios públicos. El Jefe del DDF y los delegados serían designados y ratificados por el Senado o la Asamblea.
- Erigir una entidad federativa en el territorio actual del DF dividido en municipios, manteniéndola como sede de los Poderes de la Unión, con un congreso local y la elección de gobernantes en los niveles local y municipal.
- Crear un gobierno distinto o especial con instituciones locales representativas en la sede de los poderes federales con respecto a la soberanía del Congreso de la Unión sobre el DF y con una clara delimitación de las obligaciones que tendría dicho ente por ser sede de los Poderes de la Unión.¹³²

Un tema importante a señalarse en este apartado es el de la participación ciudadana en la vida política de la ciudad de México y el grado de su influencia hacia la percepción social, es decir, la participación de ciudadanos sin filiación (en sentido estricto) partidista.

En esta reforma se trató la elección de Jefe de Gobierno de la ciudad. Para ello se estableció una fórmula que conciliara la participación directa de los ciudadanos a través de la elección, con la intervención del Presidente en su designación. Dicha jefatura correspondería al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. De entre cualquiera de los candidatos que de ese partido que hubieran obtenido mayoría en los procesos electorales del DF, el Presidente nombraría al Jefe del gobierno de la ciudad.¹³³

En ese año se modificó radicalmente la forma de gobierno de la ciudad de México: desaparecieron los municipios y se creó el departamento central y cinco delegaciones¹³⁴. La ley orgánica del DF y de los territorios federales del 31 de diciembre de ese año, previó en el capítulo X, la constitución de un amplio *Consejo Consultivo* vinculado a ese Departamento. El mismo estaría constituido por un representante de diferentes cámaras, asociaciones¹³⁵ y por vecinos con

¹³¹ Alicia Ziccardi, op. cit. Pág. 55

¹³² Jaime Cárdenas, pp. 31 - 32

¹³³ *Ibid.*, Pág. 35

¹³⁴ Las delegaciones fueron: Guadalupe Hidalgo, San Ángel, Coyoacán, Azcapotzalco y Xochimilco

¹³⁵ Comerciantes, industriales, campesinos, inquilinos, profesionales, padres de familia, trabajadores.

dos años de residencia. Asimismo, establecía qué delegaciones constituirían también su respectivo Consejo Consultivo para lo cual los delegados debían escoger dentro de las agrupaciones las más importantes para su integración proporcional y, en caso de no existir, los consejeros se elegirían entre representantes de las clases allí localizadas. Sus funciones eran el participar en estos órganos con facultades de proponer reformas a los reglamentos y medidas para el mejoramiento de los servicios públicos, denunciar faltas u deficiencias de los mismos y revisar la cuenta anual del Departamento.

Señala Ziccardi que se sabe poco sobre la actuación de estos consejos, pero algo fue cierto, no tuvieron la efectividad necesaria para canalizar las demandas que del crecimiento urbano y poblacional se generaron. La representación ciudadana fue cambiando de forma de organización, desde juntas vecinales, organizaciones de colonos, etc. la mayoría de ellas lideradas por el PRI y no se encontraba de forma palpable la fórmula que integrara a la ciudadanía en los mecanismos de generación de políticas y participación.

Con estos consejos se trató de crear espacios de participación plural, a modo de socializar las demandas y legitimar las soluciones a las mismas. Sin embargo, la creación de estos espacios debía de tener desde su concepción los mecanismos suficientes que evitaran vicios como los de crear vías institucionales para la participación social que convierta a los ciudadanos en protagonistas del diseño y formulación de políticas locales, que se traten solo para legitimar ciertas políticas formuladas por la propia burocracia local o de otras instancias¹³⁶, ya que de suceder esto el esquema de control partidista seguiría presente.

En cuanto a la posibilidad de elegir a sus representantes, señala David Jiménez, con la creación de la figura de consejeros ciudadanos en el Estatuto de Gobierno, como mecanismo de participación ciudadana, se abre una puerta en el camino de la democracia en la ciudad, ya que "los consejeros ciudadanos son electos por la población, la cual, por virtud de la nueva política que se da en torno a nuestra ciudad, va a tener la posibilidad de elegirlos". Esta cita se enmarca en el escenario de las posibilidades que la reforma política abrió a la vida democrática de la ciudad de México.¹³⁷

Para los años 90's se aprobó la integración a través de elección directa de los Consejos Ciudadanos Delegacionales. En 1995 se llevó a cabo este ejercicio, sin embargo dada la ambigüedad de la legislación y la nula experiencia en la integración de estos órganos, tanto la organización como la naturaleza de la elección misma representó un problema para los ciudadanos que impulsaron este proyecto.

La discusión sobre la intervención de los ciudadanos en la política cobró auge, teniendo entre los principales argumentos de su causa que "la participación de los

¹³⁶ Véase, Alicia Ziccardi, *La tarea de gobernar ...*, Pág. 20

¹³⁷ David Jiménez, pág. 21

ciudadanos es necesaria porque no se puede confiar completamente en los políticos, muy ocupados como para enterarse de los problemas de los ciudadanos¹³⁶

La organización logística de esta elección tuvo consigo momentos difíciles, el Comité Central que se encargaría de validar la organización y desarrollo de la elección, éste se integraría por seis ciudadanos independientes, cuatro representantes de la asamblea, un representante del gobierno de la ciudad y un representante de cada partido político nacional; entre los ciudadanos de este comité estuvieron intelectuales, investigadores, líderes sociales como Carlos Martínez Assad, Elio Villaseñor Gómez, Martín Reyes Vayssade, Elias Huerta. La estructura para esta elección la puso el IFE¹³⁹, el regente en turno fue Oscar Espinoza Villarreal.

El resultado de esta elección dejó constancia de sólo el 20.69% de participación, es decir el abstencionismo llegó al 79.32%¹⁴⁰

A lo largo de la historia político – administrativa de la Cd. de México hasta 1997 que se eligió al primer Jefe de Gobierno, fueron titulares del DDF un total de 21 regentes designados directamente como ya se comentó por el Presidente de la República.

Este fue el panorama y las condiciones político electorales que durante más de medio siglo los habitantes de la Ciudad de México vivieron. El futuro de la reforma política al DF aún tendría asuntos por tratar.

3.2 ACTORES QUE INTERVINIERON EN EL PROCESO DE LA REFORMA ELECTORAL.

Entre los actores principales se encuentran involucrados directamente el Presidente de la República, los principales partidos políticos PAN, PRI, PRD, PT, el Jefe del DDF, grupos sociales e intelectuales como el grupo de diputados ciudadanos, los consejeros ciudadanos del IFE, el grupo San Ángel.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, el tema de la reforma política -como se vio en el apartado anterior mostró un pequeño avance-. En 1994 al iniciar el sexenio del Presidente electo Ernesto Zedillo, éste convocó al examen y discusión de una reforma política, profunda e integral al sistema de gobierno del DF.

Manuel Camacho Solís estando al frente del DDF, tomó cartas en el asunto y convocó a su vez a los partidos políticos y organizaciones sociales, instituciones, académicos, sociedad en general a participar activamente en esta tarea.

¹³⁶ Carlos Martínez A. ¿Cuál destino para el DF?, Pág. 44

¹³⁹ Su intervención estuvo regulada a través de un convenio con el DDF

¹⁴⁰ Carlos Martínez A. ¿Cuál destino para el DF?, Pág. 194

3.3 ORIGEN Y PROPUESTAS DE LA REFORMA ELECTORAL.

Es importante señalar que los puntos de discusión de la reforma política al Distrito Federal son menos que los que se encontraron para el segundo capítulo de este estudio, sobre todo porque la explicación y desarrollo de los puntos de la reforma en los documentos publicados son escasos. Se señalan a continuación.

Consejeros Ciudadanos 16 noviembre 1994

"La integración de la Asamblea de Representantes deberá ser similar a la de la Cámara de Diputados" "El tema del gobierno capitalino democráticamente electo no puede quedar excluido de la agenda de la reforma".

Acuerdo Político Nacional 17 enero 1995

"Impulsar la reforma política del DF. con la participación ciudadana".

Foro sobre la Reforma Política. En busca de un consenso para la reforma. 6 abril 1995.

El Centro de Estudios para la Reforma del Estado y la SEGOB, organizaron conjuntamente este foro, en el cual participaron representantes de los partidos políticos, las propuestas relativas a la reforma política al DF se señalan a continuación:

En cuanto al tema de la reforma electoral definitiva y a definición de la agenda de discusión de la misma, Ricardo Valero¹⁴¹ en nombre del PRD, puso en la mesa incluir el voto o elección libre y directa de los ciudadanos del DF, para elegir la composición e integración del gobierno de la ciudad.

El PT a través de Alberto Anaya, planteó un elemento importante y que no fue mencionado por otros representantes de los partidos, pero sin embargo, aceptaron e incluso alentaron: me refiero a la participación de ciudadanos. Señaló que "debe de ser una reforma sin exclusiones, donde participen no nada más los partidos que hoy tenemos registro, sino también los partidos con registro que no accedieron a la representación popular, los partidos sin registro, organizaciones civiles y sociales, ciudadanas, para que efectivamente sea una reforma de todos los mexicanos".¹⁴² Considero importante señalar que en materia de reforma al DF no pronunció postura alguna.

El representante del PAN Humberto Aguilar, al igual que le PT en este foro no presentó propuestas para la reforma al DF, de manera paralela a las propuestas de todos los partidos políticos señaló la necesidad de "reforzar la confianza de los ciudadanos y de los partidos políticos en la imparcialidad de las instituciones electorales haciendo extensiva la autonomía del IFE y renovando hacia abajo esa pirámide burocrática de los órganos locales y distritales"¹⁴³

¹⁴¹ Representante del PRD ante el IFE

¹⁴² CERE. *En busca de un consenso para la reforma electoral*, Pág. 28

¹⁴³ *Ibid* Pág. 40

El PRI representado por Manuel Barquín, señaló que además de garantizar la permanencia de los consejeros ciudadanos, era necesario revisar la integración y dirección de los órganos de gobierno en el DF. Señalo además que esta discusión debería incluir la participación de ciudadanos en la toma de decisiones.¹⁴⁴

Agenda para la discusión de la reforma política del Estado. 15 mayo 1995.

Para llegar a conformar un acuerdo entre las fuerzas políticas y sociales se estableció una mesa de trabajo permanente para la discusión de la reforma, misma que se apegó a la *Agenda para la discusión de la reforma política del Estado*¹⁴⁵.

En este documento se esquematiza la organización del quehacer para el análisis y generación de propuestas que se organizó a partir de grandes temas entre los cuales el tercero tendría relevancia para la vida política electoral de la Cd. de México.

- III. *Agenda para el federalismo*: a) relación entre el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios; b) Distrito Federal; c) Federalismo fiscal; d) renovación municipal.

Como se puede observar el segundo tema de esta mesa de trabajo fue el Distrito Federal, se propuso el análisis de la reforma política: forma de gobierno, administración, cuerpo legislativo, participación ciudadana, y la administración de servicios públicos.

El 24 de octubre de 1995 iniciaron los trabajos de análisis y presentación de propuestas para la reforma del Estado, en lo que se conoció como Seminario del Castillo de Chapultepec, las conclusiones se dieron a conocer en el documento titulado 60 Puntos para la reforma política electoral. Dentro de este texto en el apartado referente a los procesos electorales locales, se plantea lo siguiente:

"Que se incluya en los artículos 41 y 166 de la Constitución, que las legislaciones de los Estados deban incorporar para los procesos electorales locales los mismos principios establecidos para los procesos electorales federales; de tal suerte que pueda operar en forma eficiente el control institucional respecto de leyes y procesos electorales.

- Se establece la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para un periodo de seis años. Además, aumentan notablemente sus competencias.

A continuación se puntualiza por tema y partido político las propuestas manifestadas en la negociación de esta reforma:

¹⁴⁴ Ibid Pág. 54

¹⁴⁵ Este documento se publicó en mayo de 1995

Elección de Jefe de Gobierno.

PAN. Que el Jefe de Gobierno sea electo a través del sufragio universal y secreto, con duración en el cargo de 6 años. Revisar sus funciones y relaciones con el Presidente.

PRI. Elección directa del Jefe de Gobierno, haciéndola coincidir con la elección federal y que permanezca en el puesto durante 6 años.

PRD. Elegir directamente al Jefe de Gobierno, su permanencia en el cargo sería por 6 años, excepto la primera ocasión para hacerla empatar con la elección presidencial.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

PAN. Ampliar las facultades de la Asamblea para que conozca de las modificaciones al Estatuto de Gobierno y modificar la naturaleza de este órgano para que se funcione como órgano legislativo local.

PRI. Que el Congreso de la unión sea el que siga resolviendo acerca de las modificaciones al Estatuto de Gobierno y sobre las funciones de la Asamblea.

PRD. Que la Asamblea de constituya como un órgano legislativo local y promulgue la Constitución del DF.

PT. Que la Cámara de Diputados sea quien siga contando con la facultad de modificar el Estatuto de Gobierno.

Legislación en materia electoral

PAN y PRD. Se pronunciaron por establecer una ley propia que contemple incluir la elección de los cabildos.

PRI. Lograr una ley electoral propia que contemple la elección de Jefe de Gobierno, asamblea legislativa y consejos ciudadanos.

Por su parte el Departamento del Distrito Federal, convocó a la sociedad en su conjunto a presentar sus propuestas a la Mesa para la Reforma Política del DF, en un primer momento los temas que se delimitaron como esenciales fueron la elección directa del Jefe de gobierno y la ampliación de facultades de la Asamblea.

La acción que siguió a esto fue la de reunir a los representantes de los partidos políticos en una Comisión Plural Ejecutiva, que tuvo como fin conseguir consensos que abarcaran los componentes básicos del régimen institucional de gobierno.

3.4 ESTRATEGIAS POLITICAS UTILIZADAS DURANTE LA REFORMA ELECTORAL

El tema de la reforma al Distrito Federal fue un asunto difícil de tratar, no sólo por la divergencia de posturas partidistas, sino también por la naturaleza jurídica del DF, la cuestión de definir si la Ciudad de México sería una entidad más, cuál sería su estructura administrativa y su ámbito de competencias sin invadir la esfera y espacios federales, fueron los temas expuestos y por años discutidos.

Si bien la elección de Consejos Ciudadanos Delegacionales fue un primer paso para que los ciudadanos intervinieran directamente en un órgano de discusión y elaboración de propuestas, aún el DF tenía muchos pendientes por resolver.

Después de la gestión de Manuel Camacho al frente del DDF, se habían obtenido a través de foros, consultas y reuniones, acuerdos básicos relativos a la reforma al DF. A lo largo del proceso de negociación los partidos políticos tuvieron diferentes posturas, incluso hubo algunos como el PAN y el PRI que gradualmente fueron teniendo propuestas al respecto, o incluso adoptando las que el PRD planteó desde el sexenio anterior.

Hubo algunas alianzas en cuanto a sostener propuestas paralelas como la de la constitución del estado 32, la integración de un congreso propio y la de crear una ley electoral propia para el DF.

En diciembre de 1994, acorde a la invitación hecha por el Ejecutivo Federal, el Jefe del Departamento del DDF, convocó a la integración de una mesa para la reforma política del DF, misma que se instaló con representantes de los partidos políticos el 8 de enero de 1995.

La participación ciudadana resultó ser una pieza clave en esta reforma política, como vimos en el segundo capítulo de este estudio, hubo grupos que se formaron teniendo en su interior tanto personas sin filiación partidista, académicos, intelectuales, políticos, etc., entre ellos el Grupo San Ángel, los consejeros ciudadanos del IFE, por mencionar algunos. Se llevó a cabo un ejercicio incluyente y de tolerancia en la discusión de las propuestas, crearon círculos amplios de acción y obtuvieron un gran peso para la generación de la agenda y la discusión de las propuestas de los propios ciudadanos.

En el periodo del 24 de febrero al 14 de marzo de 1995, se llevó a cabo una consulta para la reforma política, en la que participaron los partidos políticos. Los temas que se propusieron someter a consulta se refirieron a la ampliación de facultades de la ARDF y la elección de manera directa del Jefe de Gobierno, principalmente.

Una vez que se integró la Comisión Plural Ejecutiva y se discutieron los temas agendados, las conclusiones se plasmaron en el Acuerdo Político de los 27 puntos, el cual no fue firmado por el PRD, argumentando no estar de acuerdo con la mayoría de los puntos señalados.

Es importante señalar que en todas las etapas de la negociación de esta reforma hubo representantes de la Secretaría de Gobernación. Fue esta última quien llevó el Acuerdo de los 27 puntos a la discusión para su aprobación dentro del marco de la polémica de la Reforma Política Nacional.

El resultado fue que los participantes en la Mesa Central de la SEGOB, formularon sus conclusiones, mismas que fueron incluidas en los acuerdos suscritos el 12 de febrero de 1996.

La participación del PAN, PRI y PRD fue definida en las siguientes premisas: el PRD se manifestó en contra de los acuerdos de la Comisión Plural, el PAN una vez firmados los 27 puntos no asistió a las mesas de deliberación y presentó ante la Cámara de Diputados su propia propuesta de reforma, misma que incluyó a excepción de dos o tres puntos los mismos acuerdos tomados en febrero con el PRI y el PT.¹⁴⁶

La reforma aprobada para el DF fue el punto de partida para una reforma de mayores dimensiones. Elizabeth Anaya señala que la principal aportación de la reforma fue la aprobación de la elección del jefe de gobierno. Sin embargo, puntualiza que el ámbito y los requisitos para gobernar al DF establecen una serie de restricciones que los ejecutivos estatales no tienen. Señaló este aspecto aunque no es el único asunto "inconcluso" o aprobado medianamente, puesto que no son objeto de este estudio.¹⁴⁷

3.5 LA REFORMA ELECTORAL APROBADA.

La aprobación de la reforma electoral, mereció la participación de los principales actores políticos del país en un solo acto. Las palabras del presidente de la república Ernesto Zedillo fueron "se acredita así que, la propuesta que ha impulsado el gobierno de la República para la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal es perfectamente compatible con la acción de la federación en esta demarcación, dentro de un régimen claro de distribución de competencias. La cabal incorporación del Distrito Federal al desarrollo democrático del país, comprueba que no hay razón ni interés legítimo para temer a la democracia y que no hay razón, ni interés legítimo para soslayar los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal".¹⁴⁸

De acuerdo al artículo 44 de la Constitución, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Los criterios rectores para la reforma del Distrito Federal están plasmados en el artículo 122 de la Constitución, donde se señala que su gobierno

¹⁴⁶ Jesus Salazar, pp. 66 - 67

¹⁴⁷ Elizabeth Anaya. *Voces del Distrito Federal, Reforma política* Pág. 31

¹⁴⁸ *Fundamentos constitucionales de la Nueva Cámara de Diputados*, pp. 49-50

está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo, y Judicial de carácter local, y los órganos del DF son:

- Asamblea Legislativa
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal
- Tribunal Superior de Justicia

Con las reformas de 1996 el presidente de la república perdió facultades en relación con el gobierno de la ciudad. En primer lugar, ya no nombra al Jefe del DF., sólo conserva la prerrogativa de proponer al Senado quien debe sustituir al Jefe de Gobierno del DF., en el caso de una remoción del mismo.¹⁴⁹

La reforma constitucional de agosto de 1996 modificó el artículo 122 Constitucional con el propósito de que, sin cambiar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, los ciudadanos recobráramos el derecho de elegir mediante voto universal, libre, directo y secreto a nuestras autoridades más importantes: Diputados a la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y Titulares de los órganos político - administrativos de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal.

Esta reforma, a su vez, sentó los principios de la legislación electoral en el Distrito Federal, y determinó la sujeción de las disposiciones que rijan las elecciones, a las bases del Estatuto de Gobierno, tomando en cuenta los principios fundamentales establecidos en la fracción IV, incisos b) al i) del artículo 116 Constitucional, es decir, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia como los principios rectores de la función electoral; autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales administrativa y jurisdiccional; el establecimiento de un sistema de medios de impugnación, con el objeto de sujetar los actos y resoluciones electorales al principio de legalidad y dotar de certeza jurídica a cada etapa del proceso electoral.¹⁵⁰

Modificada sustancialmente su naturaleza jurídica, estructura y atribuciones del gobierno local, resultó necesario reformar y adicionar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en dos ocasiones: La primera el 22 de noviembre de 1996 en lo relativo a la conformación de los órganos de gobierno del Distrito Federal, acotando en el artículo tercero transitorio que el 6 de julio de 1997 se elegirían, exclusivamente el Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea Legislativa.

Con la reforma política al DF, la distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal quedó de la siguiente forma:

Bases para el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

¹⁴⁹ Alicia Ziccardi, op. cit. Pág. 66

¹⁵⁰ <http://www.tedf.org.mx/aneceden2.html>

- La Asamblea Legislativa: los diputados que la integran se elegirán cada tres años por voto directo; el partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el DF. , se le asignarán diputados de representación proporcional en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea; se establecen las facultades de la Asamblea Legislativa.
- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal ejercerá su cargo seis años; entre los requisitos para ocupar este cargo está el de no haberlo desempeñado antes. En caso de remoción del Jefe de Gobierno, a propuesta del Presidente de la República, el Senado nombrará un sustituto que concluya el mandato; se establecen las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno.
- Se delimitan las bases para la organización de la Administración Pública local en el DF. , para el Tribunal superior de Justicia y la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

En 1997 se organizaría la elección basándose en los siguientes preceptos legales:

- Por única ocasión, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal que se elegirá en 1997, ejercerá su mandato por tres años, hasta diciembre del año 2000. Las normas que rijan las elecciones del DF entrarán en vigor el 1º de enero de 1998.
- Para la elección de Jefe de Gobierno y diputados de 1997, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.
- La elección de los titulares de los órganos político - administrativos en las demarcaciones territoriales del DF entrarán en vigor el 1º de enero del año 2000; en 1997, se elegirá en forma indirecta por la Asamblea Legislativa a propuesta del Jefe de Gobierno.

Eduardo Andrade en un estudio jurídico relativo a la reforma política que tuvo lugar en el Distrito Federal, señala las características de elección que en la reforma de 1996 se aprobaron, entre las que se encuentran que "la figura del Jefe del Ejecutivo local tiene la particularidad de ser "unipersonal, se deposita en una sola persona que se le denomina Jefe de Gobierno del DF. Este funcionario durará en su encargo seis años y tomará posesión el 5 de diciembre del año de la elección". Sin embargo, en la reforma de este año se prevé en el artículo 7º transitorio que en 1997 se elegirá al Jefe de Gobierno para un periodo que concluirá el 4 de diciembre de 2000. Este cargo no es reelegible. Tampoco podrían contender por este encargo quienes bajo cualquier característica hubiese efectuado esta función"¹⁵¹

Para la organización de esta elección se tomará en cuenta lo dispuesto en el Libro octavo del COFIPE y se aplicará la legislación federal. En este libro 8º están dispuestas las provisiones para llevar a cabo la elección del DF. En este libro se

¹⁵¹ Eduardo Andrade, Pág. 239

señala que serán los órganos desconcentrados del IFE quienes llevarán técnicamente esta tarea.

La Asamblea de Representantes del DF se creó por la reforma constitucional al artículo 73, publicada el 10 de agosto 1987. Las facultades de la Asamblea eran de carácter reglamentario y ahora se trata ya de un órgano plenamente legislativo.¹⁵²

La Asamblea de Representantes obtuvo la ampliación de sus facultades convirtiéndose en el poder legislativo de la ciudad, aún cuando sus atribuciones de ven limitadas en un aspecto básico como lo es la aprobación y modificación al Estatuto de Gobierno, pues sigue siendo hasta la fecha la Cámara de Diputados la que cuenta con esta atribución. Otras atribuciones que aún no se le otorgaron a la ALDF con esta reforma está la aprobación de la legislación en materia de deuda pública, disposiciones que aseguren el oportuno funcionamiento de los Poderes de la Unión, la sustitución del Jefe de Gobierno y decidir el monto de endeudamiento del DF.

La Asamblea de Representantes, en su calidad de órgano legislativo del Distrito Federal, se convierte en Asamblea Legislativa y sus miembros se denominan ahora Diputados. La Asamblea Legislativa asume nuevas atribuciones, entre las que destacan las siguientes: examinar, discutir y aprobar la ley de ingresos del DF.; nombrar a quien deba sustituir al Jefe de Gobierno, en caso de falta absoluta, y expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el DF.¹⁵³

En cuanto a la integración del órgano legislativo, la Asamblea se compone de 66 representantes electos en votación directa y secreta de los ciudadanos que residan en el Distrito Federal, 40 de ellos por el principio de mayoría relativa, los 26 restantes por el principio de representación proporcional, constituyéndose para ello el territorio del Distrito Federal en una sola circunscripción plurinominal.¹⁵⁴

Para la elección de diputados de la ALDF se determinó que se elegirían 40 por el principio de mayoría relativa y 26 por el de representación proporcional. Publicado en el Diario oficial de la Federación el 9 de agosto de 1996, se establece una nueva distritación en el ámbito del DF, para definir los 40 distritos que servirían para la elección de los diputados por mayoría relativa.

En el ámbito del poder ejecutivo en esta reforma se estableció el antecedente de lo que es la figura de gobernador. Si no se señala de esta forma al titular del ejecutivo local es porque aún no se logra aprobar que el Distrito Federal sea el estado n° 32 de la federación.

¹⁵² Ibid., Pág. 252

¹⁵³ Documento de trabajo IFE

¹⁵⁴ Memoria del Consejo Distrital Local XXI, Pág. 6

Se dispone que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sea electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de seis años. Anteriormente era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Entre las nuevas atribuciones que tendrá a su cargo el Jefe de Gobierno del DF. figuran 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, y la de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.¹⁵⁵

Al hablar de la distribución de competencias, el artículo 122 establece que corresponde al Congreso de la Unión: legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión.

También es importante comentar que el Presidente de la República continúa con facultades como serían las de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión relativo; proponer al senado a quien deba sustituir, en caso de remoción al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el funcionamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal; y promover en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, según se desprende de la base segunda, fracción II, del artículo 122 constitucional, deberá cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdo; presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local; ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública, de conformidad con el Estatuto de Gobierno.

Como puede apreciarse, las nuevas facultades que tendría el próximo primer jefe de gobierno del Distrito Federal son amplias, si bien no desaparece totalmente la injerencia de los poderes federales, ya que como se ha explicado someramente, por ser esta la capital y sede de los poderes federales, es inevitable la coexistencia de los dos niveles de gobierno.

La función de organizar estas elecciones de 1997 le correspondió a los órganos federales, regidos por Código Federal de Instituciones y Procedimientos

¹⁵⁵ Documento de trabajo IFE

Electoral (COFIPE), establecidos a través de la estructura del Instituto Federal Electoral (IFE), ya que el Distrito Federal no contaba con órganos electorales propios. Las impugnaciones derivadas de este proceso se tramitaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁵⁶

En el acuerdo del Consejo General emitido en la sesión del 23 de enero de 1996, se ordena a la Junta General Ejecutiva realizar los estudios y proyectos necesarios para la nueva distritación de los 300 distritos electorales federales en que se divide el país, con base en la población del Distrito Federal reportada en el Censo General de Población y Vivienda de 1990. Para la elección federal al Distrito Federal corresponden 30 distritos electorales federales uninominales.

En el DF, el proyecto definitivo de redistribución, de los 40 distritos locales en el Distrito Federal, se apegó a los criterios técnicos dados por el Consejo General en la mencionada sesión del 23 de enero de 1996. Dichos criterios fueron entre otros:

- La integración de proyecto definitivo de los 40 distritos locales en el Distrito Federal tuvo como base la aplicación de un modelo heurístico.
- En el proyecto definitivo se apreció que los 40 distritos locales del Distrito Federal cuentan con unidad geográfica.
- Los 40 distritos electorales se encuentran dentro del rango de ± 15 de desviación con relación al cociente de distribución obtenido para el Distrito Federal.
- En el proyecto definitivo de los 40 distritos locales se respetó la distribución seccional vigente.
- En todos los casos, se procuró obtener la mayor compatibilidad posible, dependiendo de la situación geográfica de las secciones que conformaron un distrito y la necesidad de que se encuentren dentro del rango de desviación respecto de la media poblacional.
- En la conformación de los distritos se tomó en cuenta la existencia de obras viales de importancia, procurando abarcar en forma completa a los pueblos, barrios y colonias.¹⁵⁷

Como vemos, la redistribución para el proceso electoral de 1997 era un elemento indispensable para la misma ya que la demarcación territorial para la elección local del Distrito Federal no era la adecuada para su eficaz realización.

El Distrito Federal requería de 40 distritos electorales que llevaran la elección de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal por el principio de mayoría

¹⁵⁶ <http://www.tedf.org.mx/antecedentes.html>

¹⁵⁷ Memoria del Consejo Distrital Local XXI, pp. 6-7

relativa y Jefe de Gobierno, la redistribución se llevó a cabo con los elementos dados para la misma por el Consejo General del Instituto Federal Electoral a los partidos políticos nacionales, mismos que hicieron sus propuestas y llegaron a un acuerdo.

La dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores hizo entrega a la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, del proyecto definitivo de distribución de los 40 distritos locales del Distrito Federal, el 26 de julio de 1996. Esta se reunió para analizar el proyecto final de integración de los 40 distritos electorales en el Distrito Federal, lo aprobó y acordó enviarlo a los integrantes del Consejo General junto con los proyectos de acuerdo respectivos para su discusión en la sesión de este órgano de dirección del 31 de julio de 1996.¹⁵⁸

Dada la no-correspondencia de los 40 distritos electorales locales con los 30 distritos federales para la elección de Jefe de Gobierno se aprobó que se estableciera como válida la votación de los 40 distritos locales. " Las elecciones se organizaran bajo un conjunto de bases en que se prevé establecer con carácter temporal 40 Consejos Distritales Locales en el Distrito Federal, para realizar las tareas y actividades vinculadas con el proceso electoral para la elección de Jefe de Gobierno y diputados a la ALDF.¹⁵⁹

En cada uno de los 40 CDL se designaron 6 consejeros electorales, mismos que fueron designados por el Consejo Local del IFE en el DF, un coordinador ejecutivo designado por el Consejo General del IFE y un coordinador secretario designado también por el IFE, finalmente un representante de cada partido político con registro ante el IFE. En el caso de las dos últimas figuras contarían con voz pero no con voto para la toma de decisiones en cada consejo distrital local.

La importancia de esta reforma radica en que después de casi un siglo de ser constitucionalmente sede de los Poderes de la Unión, se establecerá una organización política y administrativa en la ciudad de forma tal que los habitantes de esta urbe tengan la capacidad de elegir a sus representantes en los poderes ejecutivo y legislativo.

¹⁵⁸ *Ibid.*, Pág. 7

¹⁵⁹ Eduardo Andrade, pp. 254 - 255

CAPITULO IV. PROCESO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL EN 1997

*"Ciudad tan complicada, porque todo pasa y dej
huella en las conciencias más que en sus trazos
urbanos; ciudad de llanto y sudor molidos qu
expresa la metáfora de sus sufrimientos, de su
querellas de su alma nostalgia, de las afrentas y la
tragedias. Ciudad de los espacios construidos y d
su cauda de destrucción, porque lo nuevo y lo viej
se funden en una contradicción que no acaba d
resolverse
Efrain Huert*

4.1 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA EN LOS CONSEJOS DISTRITALES LOCALES

Los órganos creados según lo aprobado en la reforma electoral de 1996 y con fundamento en algunos incisos del decimoquinto artículo transitorio, se integraron 40 Consejos Distritales Locales esencialmente con ciudadanos sin filiación partidista y con el ánimo de involucrarse y tomar las decisiones necesarias para trabajar en equipo con los órganos desconcentrados del IFE. Estos Consejos tendrían sólo dos funcionarios cuyos nombramientos serían coordinador ejecutivo y coordinador secretario. De los 40 Consejos Distritales Locales los únicos que tenían vinculación partidista fueron los representantes de partido quienes formaron parte del consejo con derecho a voz pero no a voto.

En cuanto a sus funciones hubo una gran imprecisión legal, puesto que jurídicamente tendrían las mismas atribuciones que los vocales ejecutivo y secretario distritales. En el apartado de disposiciones transitorias que reguló jurídicamente la elección en el DF, señala que:

A. Se establecerán, con carácter temporal, 40 Consejos Distritales Locales en el Distrito Federal, para efectos de realizar las tareas y actividades vinculadas con el proceso electoral para la elección de Jefe de Gobierno del DF. y diputados a la Asamblea Legislativa del DF, cuyo ámbito de jurisdicción corresponderá a cada uno de los 40 distritos electorales en que se divide el DF para esta elección.

B. Cada uno de los 40 Consejos Distritales Locales a que se refiere la base anterior, se organizará de la siguiente manera: ... un Coordinador Ejecutivo, nombrado según lo dispuesto para los vocales ejecutivos de las juntas distritales ejecutivas, de carácter temporal y designado sólo para el proceso electoral local de que se trata.

Un Coordinador Secretario, nombrado según lo dispuesto para los vocales secretarios de las juntas distritales ejecutivas del Instituto Federal Electoral, de carácter temporal y designado sólo para el proceso electoral de que se trata.

El Coordinador Ejecutivo y el Coordinador Secretario serán, respectivamente, Presidente y Secretario del Consejo Distrital Local. El Coordinador Secretario tendrá voz pero no voto¹⁶⁰

Hay que recordar que en esta elección el IFE, a través de los órganos distritales en los 30 distritos electorales, sería el responsable de los asuntos logísticos y técnicos de las elecciones federales, de diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno¹⁶¹. En cuanto a la Junta Local Ejecutiva del DF debería de determinar el tope máximo de gastos de campaña para candidatos a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno del Distrito Federal; registro de candidatos a jefe de gobierno¹⁶², cómputo y declaración de validez de la elección para jefe de gobierno del Distrito Federal. La impugnación del cómputo y declaración de validez de esta elección se ajustaría a lo que dispusiera la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral; integración de los expedientes de la elección de jefe de gobierno y en su caso, tramitación de los medios de impugnación presentados por la elección local.¹⁶³

De conformidad con el código de la materia, los coordinadores ejecutivos serían nombrados según lo dispuesto para los vocales ejecutivos, sin embargo las figuras mismas tuvieron importantes rasgos de similitudes y diferencias, señalo las siguientes semejanzas:

- Son nombrados vocales y coordinadores ejecutivos por el Consejo General del IFE para fungir como Presidentes de los Consejos Distritales y Distritales Locales respectivamente durante el proceso electoral de 1997.
- Deben de ser ciudadanos sin filiación partidista. En el caso de los coordinadores ejecutivos debían de demostrar residencia de por los menos dos años en el Distrito Federal.

El COFIPE les confirió las siguientes obligaciones:

- Expedir las certificaciones que los partidos políticos soliciten.
- Informar al vocal ejecutivo de la junta local ejecutiva sobre el desarrollo de sus actividades.
- Presidir y tener derecho de voz y voto en los Consejos que les corresponden para cada elección (local y federal).
- Como presidentes del consejo tendrán las siguientes responsabilidades:
 - Convocar y conducir las sesiones del consejo;

¹⁶⁰ COFIPE, at. Decimoquinto transitorio

¹⁶¹ A saber ubicación de casillas, insaculación, capacitación y designación de funcionarios de casillas, distribución de documentación y materiales electorales, acreditación de representantes de partidos políticos ante las casillas electorales, y selección de asistentes electorales.

¹⁶² El plazo del registro de candidatos a Jefe de Gobierno fue del 1° al 15 de marzo de 1997

¹⁶³ Artículo decimoquinto transitorio inciso D) COFIPE

- Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de diputados por el principio de mayoría relativa.
- Dar cuenta al secretario ejecutivo del instituto de los medios de impugnación que se interpusieran con motivo de los cómputos distritales.
- Expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a la fórmula de candidatos a diputados que hubieran obtenido el triunfo.
- Dar a conocer los resultados de la elección en sus distritos.
- Turnar el expediente de la elección de diputados al consejo local;
- Custodiar la documentación de las elecciones hasta la conclusión del proceso electoral.

Entre las diferencias de ambas figuras en este proceso electoral se encuentran:

- Los vocales ejecutivos distritales son obligatoriamente miembros del servicio profesional electoral, mientras que los coordinadores ejecutivos no serían funcionarios de carrera.
- Los vocales ejecutivos serían los responsables directos de la logística y coordinación del trabajo al interior de cada órgano desconcentrado para lograr llevar a cabo el día de la jornada electoral; los coordinadores ejecutivos tendrían al respecto la obligación de dar seguimiento a cada etapa del proceso.

En cuanto a los vocales y coordinadores secretarios, la diferencia fundamental radicaría en que los primeros sí son miembros del servicio de carrera, mientras que los coordinadores no lo fueron, su designación fue a través de otro mecanismo de aprobación. En cuanto a sus funciones, al igual que en el caso de los ejecutivos las reguló el código, siendo las siguientes:

- Tanto el vocal secretario como el coordinador secretario serían los secretarios de su respectivo consejo.
- Ambos contaron con derecho a voz pero no a voto.
- Tendrían como obligación auxiliar al presidente del consejo en la elaboración de las actas de sesiones, emisión de certificaciones de actas y demás documentos que los partidos políticos solicitaran al presidente del consejo.¹⁶⁴

Administrativamente, en cada Consejo Distrital Local la plantilla de personal sería de 5 personas durante todo el proceso electoral, incrementado únicamente días antes del día de la elección que llegaron personas de apoyo para la bodega electoral y los soldados que custodiarían las boletas que llegarían a partir del 6 de julio. En cada consejo hubo un coordinador ejecutivo, un coordinador secretario,

¹⁶⁴ En el caso de los órganos desconcentrados del IFE, estas actividades eran realizadas por los vocales secretarios y era un asunto conocido por todos, sin embargo dadas las circunstancias bajo las cuales se integraron los Consejos Distritales Locales, hubo casos en los que a falta de definiciones legales o instrucciones de algún superior jerárquico a este órgano, los secretarios no siempre realizaron estas actividades o lo hicieron parcialmente. Respecto a las circunstancias de integración de estos consejos se señalan poco más adelante.

dos secretarías y un auxiliar. En la mayoría de los casos hubo permanentemente un policía cuidando la seguridad de los trabajadores y de las instalaciones, aunque hubo algunos distritos en los que no siempre contaron con esta seguridad y fueron sujetos de robo, Iztapalapa, por ejemplo.

Como se vio en el segundo capítulo de este estudio, resultado de la reforma electoral de 1996, fue la ciudadanización de los órganos que tomarían las decisiones y participaría directamente en el proceso electoral, por este motivo en cada uno de los 40 Consejos Distritales Locales, se contó con la organización siguiente:

- Seis consejeros ciudadanos designados de conformidad a lo dispuesto al efecto por el Código electoral para la designación de los consejeros electorales de los Consejos distritales.
- Un representante por cada uno de los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral con voz pero sin voto.
- Un coordinador ejecutivo quien fungiría como presidente del consejo.
- Un coordinador secretario, quien sería también secretario del consejo.

En el mes de noviembre de 1996 fueron nombrados los coordinadores ejecutivo y secretario, quienes serían respectivamente el Presidente y el Secretario del Consejo Distrital Local.

En el mes de enero fueron removidos de sus cargos casi todos los coordinadores ejecutivos de los distritos locales, y el día 23 de enero de 1997 el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión de consejo, aprobó el acuerdo por el que nombraron a los coordinadores ejecutivos que estarían al frente de los Consejos Distritales Locales.

4.2 CONSEJEROS ELECTORALES PARA LOS CONSEJOS DISTRITALES LOCALES

Para el nombramiento de los consejeros electorales de los Consejos Distritales Locales, se solicitó a los coordinadores de estos Consejos presentar propuestas para los ciudadanos que podrían fungir como consejeros electorales durante el proceso electoral de 1997.

Las propuestas fueron entregadas en el mes de enero a las autoridades que les fue asignada tal tarea: los consejeros electorales del Consejo Local del Distrito Federal. Aunada a esta información, los consejeros electorales de este consejo, en uso de su atribución, presentaron sus propias propuestas para esta designación.

La tarea que tuvieron en este momento fue muy grande, dado que no sólo tuvieron que designar a los 180 consejeros para los 30 consejos distritales, sino que además también tenían que nombrar a 240 consejeros de los Consejos Distritales Locales. En la mayoría de los casos se trató que los consejeros que integraran a estos Consejos, pertenecieran a los vecinos del distrito, es decir, que fueran personas conocidas, sino en todo el distrito, sí por "sus rumbos".

La idea de que los actores políticos que toman las decisiones y están inmersos en las elecciones sean ciudadanos, no sólo se trata de que no pertenezcan a partido alguno, también se busca que sean figuras que no tengan compromisos creados con autoridades del gobierno local para cumplir con la misión de ser imparciales. Por otra parte, la lógica de que sean los propios vecinos quienes representen a la sociedad ante un órgano electoral, implica también la accesibilidad para poder conocer qué pasa dentro de la elección misma y la gente quizá pueda confiar más en su vecino que en un funcionario de algún partido político.

Entre los requisitos que el código electoral señala para ser consejero electoral principalmente están¹⁶⁵:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos.
- Tener credencial para votar.
- Tener residencia de 2 años en el estado.
- No haber sido candidato a algún puesto de elección popular en los últimos 3 años anteriores a la elección.
- No ser o haber sido dirigente nacional estatal o municipal de algún partido político en los 3 años inmediatos anteriores a la designación.

En esta elección la mayoría de los consejeros electorales se integraron al trabajo con los consejeros electorales de los órganos desconcentrados del IFE; hubo quienes incluso acompañaron a los funcionarios en reuniones con autoridades delegacionales por ejemplo, para tratar asuntos como la propaganda electoral.

4.3 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS DISTRIALES LOCALES

La organización electoral para la elección e integración de la Asamblea Legislativa, según lo estipulado en el ya derogado Libro Octavo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue responsabilidad de los órganos desconcentrados en el ámbito local y distrital del Instituto en el Distrito Federal, según sus respectivas competencias y funciones.

En razón de la no-correspondencia numérica y geográfica entre los 30 distritos electorales federales uninominales para la elección de diputados de mayoría

relativa al Congreso de la Unión y los 40 distritos electorales en que se divide el distrito federal, la elección quedó organizada según las bases siguientes:

a) Se establecieron 40 Consejos Distritales Locales en la capital del país, para efectos de realizar tareas y actividades vinculadas con el proceso electoral local, cuyo ámbito jurisdiccional correspondería a cada uno de los 40 distritos electorales en que se dividió el Distrito Federal para dicha elección.

b) Las funciones encomendadas a los Consejos Distritales Locales fueron:

- Registro de candidatos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Cómputo y calificación de los resultados de las elecciones para integrantes a la Asamblea Legislativa y de Jefe de Gobierno, remitiendo el expediente al Consejo local.
- Integración del expediente de la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- En su caso, tramitación de los recursos de revisión y de los juicios de inconformidad presentados por los partidos políticos.

Al respecto, es conveniente señalar que dadas las lagunas legales respecto a la elección del DF, tanto de oficinas centrales como de la junta local del DF se giraban instrucciones, lineamientos, recomendaciones etc., respecto a las actividades a realizar; por otra parte, había que ver la forma de tener la relación con los distritos federales que correspondieran territorialmente a cada distrito local para participar en reuniones de trabajo (en la mayoría de los casos) y en las actividades de las etapas previas a la elección, con el fin de poder estar al tanto de las acciones y avances implementados e informar a los Consejos Distritales Locales.

La Junta General Ejecutiva y la Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal, según sus respectivas competencias, tomaron providencias técnicas y administrativas del caso para garantizar el adecuado funcionamiento de los Consejos Distritales Locales.

La Junta General Ejecutiva debería presentar al Consejo General, un informe de la integración de los Consejos Distritales Locales, detallando su ubicación y ámbito territorial.

El Consejo General, en uso de sus atribuciones, dictaría las medidas de carácter general necesarias para el caso de situaciones no previstas o por las modificaciones legales que llegasen a producirse.

De acuerdo esta atribución, en el caso de la elección del jefe de gobierno y diputados a la Asamblea el Consejo General, se aprobaron los siguientes acuerdos:

- ✓ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los lineamientos generales en materia de entrega de paquetes y expedientes de casilla en los Distritos Locales y Federales en el Distrito Federal.
- ✓ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen los lineamientos para el cómputo, declaración de validez y expedición de constancias de mayoría de las elecciones locales en el Distrito Federal para diputados a la Asamblea Legislativa y para Jefe de Gobierno del Distrito Federal, que deberán desarrollarse en los Consejos Distritales Locales y el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia.
- ✓ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los lineamientos para la integración y remisión de los expedientes de la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de gobierno del Distrito Federal, para la tramitación de los medios de impugnación presentados por los partidos políticos en relación con las actividades vinculadas con la elección local de que se trata, en los Consejos Distritales Locales y el consejo local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia.
- ✓ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen lineamientos para la destrucción de la documentación electoral a la conclusión del proceso electoral local de 1997 en el Distrito Federal.
- ✓ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determinan las bases generales para la sustitución y alternancia de presidentes y secretarios en los Consejos Distritales Locales del Distrito Federal durante la sesión permanente de cómputo.

4.4 LA ELECCIÓN DE JEFE DE GOBIERNO Y DIPUTADOS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

Con el nombramiento de los nuevos coordinadores ejecutivos de más del 80% de los Consejos Distritales Locales, los coordinadores designados tomaron posesión del cargo y su primer tarea fue la de llevar a cabo la sesión de instalación del consejo distrital local.

La primera actividad que se tuvo que cumplir fue la notificación de consejeros electorales que fueron nombrados para que estuvieran presentes en la sesión de instalación y tomaran protesta el consejo. La sesión de instalación de los Consejos Distritales Locales se llevó a cabo el día 29 de enero de 1997. De los

240 consejeros electorales designados asistieron 213, lo que significó un promedio de 5 consejeros por órgano desconcentrado.¹⁶⁶

En total se celebraron 520 sesiones de consejo, lo que equivale a un promedio de 13 sesiones por consejo, 9 fueron ordinarias, una extraordinaria y 3 fueron especiales¹⁶⁷.

En estas sesiones se registró un 88.9% de asistencia por parte de los consejeros electorales. En este proceso electoral se aprobaron los siguientes acuerdos: horario de labores, registro de candidaturas a diputados a la Asamblea Legislativa del DF, sustitución del presidente y del secretario del consejo en la sesión de cómputo distrital y el acuerdo mediante el cual se realizó la declaración de validez de la elección de diputados a la Asamblea.

Desde oficinas centrales se organizaron reuniones de trabajo para coordinar los trabajos de los Consejos Distritales Locales y dar los lineamientos, instrucciones y recomendaciones que se consideraron pertinentes, estas reuniones se celebraron el 4 de marzo, 13, 27 y 28 de junio y 1° de julio.

Toda vez que ya que en algunos de los distritos comenzaron a generarse fricciones para trabajar en conjunto, en la reunión de marzo, se trató el punto de establecer los mecanismos de comunicación entre las áreas centrales, las juntas distritales ejecutivas y los Consejos Distritales Locales.

En la reunión del 13 de junio, se establecieron los lineamientos sobre la participación de los Consejos locales y distritales en el conteo y sellado de boletas, la entrega recepción de la documentación y material electoral para la jornada electoral y sesiones de cómputo distrital, así como el Programa de Información de la Jornada Electoral. Asimismo, se comunicaron los lineamientos para la entrega recepción de los paquetes electorales a los Consejos Distritales Locales. Mientras que en las de los días 27 y 28 de junio se trataron las estrategias para la conducción de las sesiones permanentes del 6 y 9 de julio.¹⁶⁸

En la reunión del 1° de julio se trató el tema de la recepción de paquetes y el manejo de los radios transmisores para el Programa de Información sobre la Jornada Electoral conocido como PIJE.

El día de la elección los Consejos Distritales Locales se instalaron en sesión con una asistencia de 226 consejeros electorales (94%); los consejeros que no estuvieron en la instalación de la sesión se incorporaron en el transcurso del día.

Al final de la jornada electoral se recibieron en los Consejos Distritales Locales el 99.58% de los paquetes, hubo 35 paquetes que por error de los funcionarios de casilla fueron entregados en los Consejos federales y éstos los entregaron a los

¹⁶⁶ Memoria del Proceso Electoral Federal 1997, pag. 385

¹⁶⁷ Memoria del Proceso Electoral Federal 1997, pag. 387

¹⁶⁸ Ibid pp. 390 - 391

Consejos locales ante notario de manera extemporánea. Sin embargo hubo 10 paquetes que nunca llegaron a su destino.¹⁶⁹

Al concluir esta sesión se fijaron en el exterior de las oficinas los resultados preliminares de la elección, el 9 de julio, en sesión permanente se llevó a cabo el cómputo de la elección de diputados a la Asamblea y jefe de gobierno. Estos Consejos entregaron la constancia de mayoría y validez a la fórmula que ganó dicha elección.

Según el Código en la materia, cuando algún partido político se encuentra inconforme del resultado de la elección presenta un juicio de inconformidad, en el caso de la elección local se presentaron 12 juicios para impugnar los resultados de las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa del DF, siendo resueltos de la siguiente manera: 3 infundados, 2 parcialmente infundados y 7 desechados.¹⁷⁰

Después de esta elección hay varios asuntos por resaltarse, la reforma política al DF después de décadas de discusión llevó a que en un ánimo de hacer una verdadera reforma al Estado en el ámbito electoral se dieran resultados, que darían muestra palpable de un cambio en los ámbitos electorales, políticos y administrativos de la Ciudad.

El camino fue sinuoso y de fuertes resistencias, tras la aplicación de encuestas, foros y largas horas de discusión se conformaron dos bloques de propuestas, uno de ellos representó las opiniones y sugerencias que desde la sociedad civil (grupos sociales organizados, ciudadanos, académicos, intelectuales, consejeros) y por otra parte, las propuestas que las organizaciones partidistas dejaron plasmadas en varios documentos resultado de seminarios, congresos y reuniones tanto públicas como privadas.

La reforma aprobada dejó de entrada hacia la sociedad la imagen de una real disposición de organizar y llevar a cabo elecciones apegadas a la ley y con procedimientos transparentes. Este primer paso estaba dado.

El siguiente fue la organización misma de la elección, en el proceso electoral de 1996 – 1997, se marcó un parte aguas en cuestión no sólo de legalidad de cada uno de los actos sino también de una indudable legitimidad. Legitimidad construida a partir de varios puntos que a continuación se señalan:

- a) La integración de órganos electorales propios para la elección del Distrito Federal. Los Consejos Distritales Locales como se mencionó se integraron en su totalidad por ciudadanos sin un interés partidista, amén de los representantes de los partidos políticos. La designación de los Coordinadores Ejecutivos en el mes de enero fue una clara señal por parte del Consejo

¹⁶⁹ Ibid. , pag. 420

¹⁷⁰ Ibid. , pag. 429

General del IFE de hacer una elección completamente limpia, con ciudadanos comprometidos con la tarea que la elección les exigió.

Fueron éstos funcionarios quienes tuvieron en todo momento que hacer detenidas acotaciones y apegarse estrictamente a una ley electoral que aún cuando tuvo casos no previstos en esta materia, no tomaron en momento alguno decisiones fuera del propio marco de la ley.

Esta situación fue transmitida y comprobada por los consejeros electorales.

- b) Los Consejeros Electorales, en cada uno de los 40 Consejos Distritales Locales fueron designados 6 consejeros cuya principal característica fue la de un compromiso con la propia sociedad y alejada de tintes partidistas o intereses particulares. La figura del consejero ciudadano encarna en sí, el compromiso ético y moral de estar al pendiente de que en ningún momento se quebrante la ley.

La mayoría de los consejeros vivían dentro del mismo ámbito territorial que a su Consejo le correspondía, situación que no es fortuita. Para la sociedad en general de forma tradicional es importante saber quienes son las personas que viven en nuestra calle y edificio, si bien las actividades cotidianas no permiten una interacción constante si logramos conocer "quienes son" nuestros vecinos.

En el vaso de esta elección, contando con esta premisa los consejeros fueron conocidas en su rumbo, además de ser algunas de ellas socialmente conocidas en los ámbitos académicos, sociales o culturales. Al ser ellos actores activos en el desarrollo de la organización de la elección, estuvieron en posibilidades de platicar con sus vecinos o conocidos la forma en la que se llevaban las cosas, siendo testigos de un cumplimiento irrestricto de la ley este mensaje fue transmitido y multiplicado.

- c) La experiencia técnica y logística de la propia estructura del IFE fue un sólido pilar para el desarrollo de las actividades que en materia de registro, capacitación y organización electoral se debían de llevar a cabo. En esta elección el contacto con los Consejos Distritales Locales a demás de ser constantes fluyó en tres niveles, entre los funcionarios electorales locales y federales, entre los consejeros electorales de ambos niveles y por supuesto entre los representantes de los partidos políticos quienes además tenían contacto con sus contrapartes en el ámbito del Consejo Local.

- d) Cierto es que como se ha señalado la primera elección de Jefe de Gobierno del DF y de los primeros Diputados a la Asamblea Legislativa del DF, se reguló en un artículo transitorio y se cubrieron algunas cuestiones dejando las mismas funciones estructurales en los ámbitos local y federal. Aquellas imprecisiones que la ley contenía fueron subsanadas (como el COFIPE) señala, con acuerdos y disposiciones aprobadas por el Consejo General. Consejo que tuvo la misma característica ciudadana de integración que el resto de los Consejos federales y locales nacionales.

e) La legitimidad de la elección fue el resultado del esfuerzo en conjunto de más medio millar de ciudadanos trabajando por esta causa, los procedimientos legales y técnicos no se sujetaron a juicio alguno y el resultado de la elección contó con la aceptación de la sociedad en general, el fraude electoral con sus denunciadas irregularidades en esta ocasión no fueron más que historia pasada.

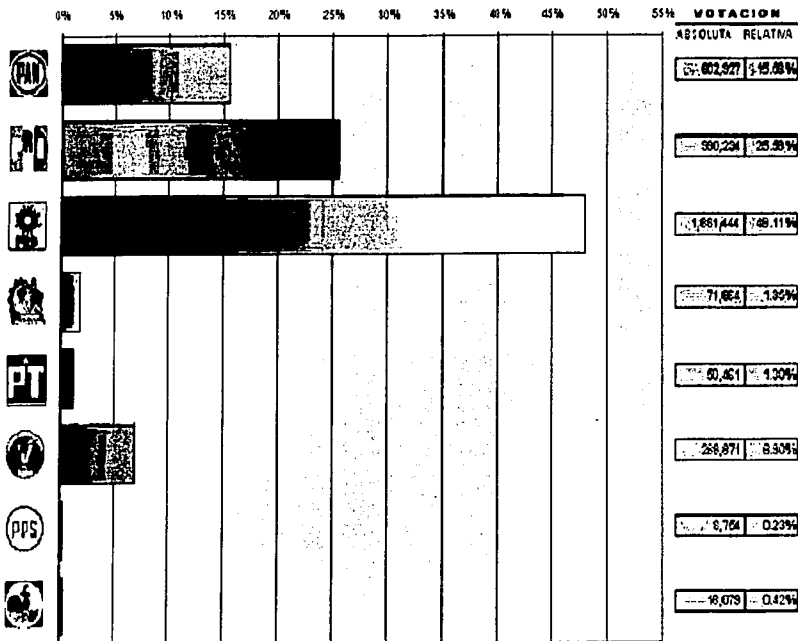
RESULTADOS DE LA ELECCIÓN DE JEFE DE GOBIERNO 1997



DISTRITO
FEDERAL

VOTOS VÁLIDOS: 3,663,197
 VOTOS NULOS: 79,634
 VOTACION TOTAL: 3,742,831

PORCENTAJE DE LA VOTACION



Fuente: Instituto Federal Electoral

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RESULTADOS DE LA ELECCION DE DIPUTADOS A LA ASAMBLEA POR M.R.



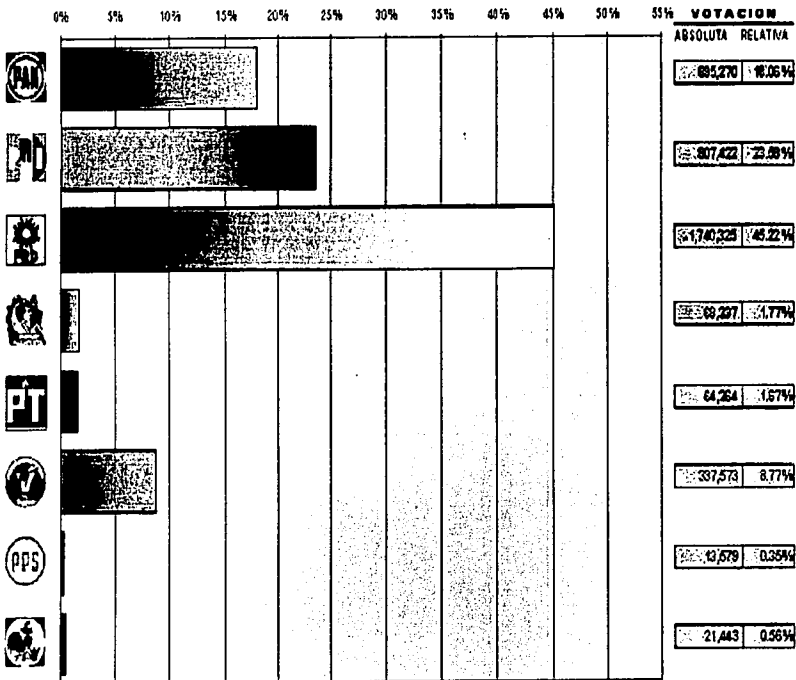
DISTRITO
FEDERAL

VOTOS VALIDOS: 3,848,275

VOTOS NULOS: 83,084

VOTACION TOTAL: 3,931,359

PORCENTAJE DE LA VOTACION



Fuente: Instituto Federal Electoral

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RESULTADOS DE LA ELECCION DE DIPUTADOS A LA ASAMBLEA POR R.P.



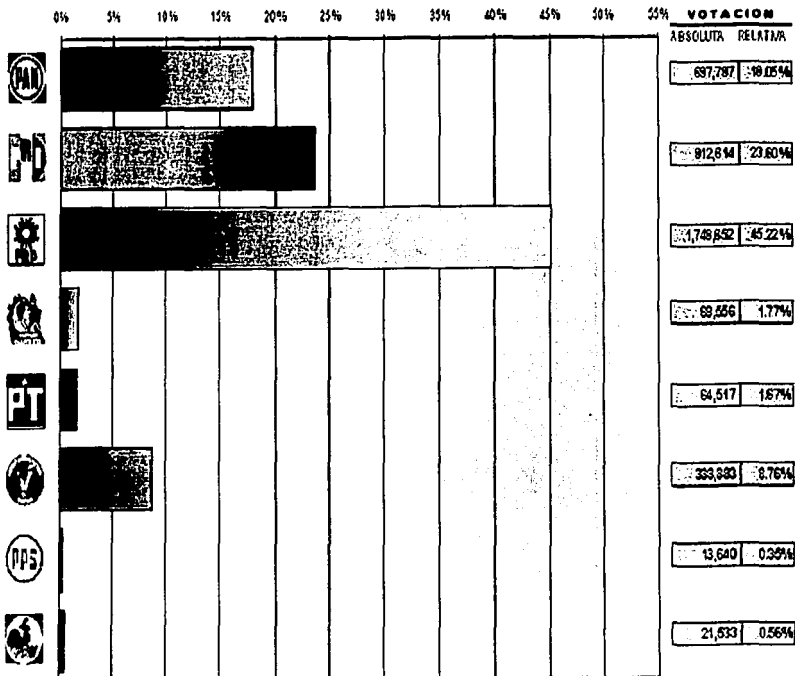
DISTRITO
FEDERAL

VOTOS VALIDOS: 3,968,866

VOTOS NULOS: 99,603

VOTACION TOTAL: 4,068,469

PORCENTAJE DE LA VOTACION



Fuente: Instituto Federal Electoral

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES

La democracia como régimen que otorga el gobierno del pueblo y para el pueblo a una sociedad, requiere necesariamente de contar con reglas claras, con instituciones comprometidas con la normatividad y, principalmente, con un mecanismo que no deje lugar a dudas sobre la actuación de dicha institución.

En este sentido, la democracia se cubre de varios adjetivos dependiendo directamente del asunto a tratarse, si estamos definiendo el pilar de la democracia que se refiere al método para formar gobiernos y legitimar sus políticas, estamos hablando de una democracia política, representativa y formal, pero además al incluir en esta lista el asunto de las normas o procedimientos que regulan la vida electoral en el caso de este estudio del país, entonces es una democracia procedimental.

Hay dos temas que aquí se tratan y se encuentran íntimamente ligados: el de ciudadano y el de sociedad civil, ambos se señalan por separado ya que aún cuando todos formamos parte de una sociedad y en general contamos con ser ciudadanos, hay cuestiones que son necesarias apuntar.

La sociedad civil se concibe como el espacio de la vida social organizada de forma independiente y autónoma del Estado, dentro de un orden legal establecido. Su diferencia con la sociedad en general radica en que la sociedad civil integra a varios conjuntos de ciudadanos con un propósito diferente cada uno, es decir, la unión de diferentes grupos de presión conforman por sí a lo que conocemos como sociedad civil, mientras que la sociedad en su conjunto incluye a todos los habitantes de una ciudad, región o país. La sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado.

Como pudo haber notado el lector, en esta tesis se ha tratado de esquematizar el estudio de una fracción de la vida electoral de nuestro país, enfatizando la importancia de la reforma político electoral aprobada en 1996, tanto de la propia reforma en el ámbito federal como de su resultado en el Distrito Federal.

El consenso logrado después de un largo proceso de modificaciones constitucionales y reglamentarias a la ley electoral y la expectativa creada a partir de una primera regulación en materia electoral para la capital del país, representa un importante antecedente para la redefinición de la vida política de la ciudad de México.

Los logros obtenidos en la última reforma política aprobada a finales del siglo XX y que sigue vigente en este periodo de gobierno, no sólo representó el logro de una de las más importantes reformas en el ámbito jurídico sino también del político, toda vez que los acuerdos obtenidos fueron el resultado de discusiones en los ámbitos civil, académico y político del país. Indudablemente fueron acuerdos logrados en altas esferas de la política nacional, el mayor mérito radica en la apertura a la pluralidad de ideas, propuestas y actores.

Nuestra historia electoral fue cuestionada por décadas, desde la misma naturaleza de la organización del proceso electoral en su conjunto, toda vez que los actores políticos eran juez y parte, hasta los resultados que concluían irremediablemente en el triunfo del mismo partido.

Hubo reformas destacadas en esta materia, sobre todo en el rubro de la representación partidista en el mapa político nacional. Sin embargo, en el aspecto técnico procedimental, no lograron dar con la fórmula que garantizara total apego a la legalidad, y algo más grave es que como consecuencia no existían los factores que dotaran de la legalidad y legitimidad suficiente para lograr la confianza de la ciudadanía, mucho menos para modificar las concepciones que nuestra cultura política sembró por generaciones. Tradicionalmente a causa de la desconfianza en los resultados electorales, se gestaban movimientos de protesta y conflictos post electorales.

El esquema de la vida político electoral en nuestro país ha dado un giro importante en los últimos 13 años, esta evolución inicia con la creación del Instituto Federal Electoral en 1991, su único y último propósito sería el de organizar elecciones transparentes y confiables, apegado a los principios de independencia, certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia.

Toda vez que, antes del IFE, las elecciones se organizaban por el propio gobierno a través de la Cámara de Diputados y la ley de la materia no contenía mecanismos suficientes para dotar de la certeza mínima para su credibilidad y confianza en sus resultados, el primer cambio fue justamente la aprobación del Código de la materia y de la creación del Instituto.

Al paso de los años se sucedieron reformas que fueron mejorando la integración del propio organismo, esto no hubiera sucedido si para la elección de 1994 no se hubiera modificado la figura de *consejero magistrado* por la de *consejero ciudadano*, estos consejeros ciudadanos tenían la característica de no pertenecer a partido político alguno o dependencia federal, además de que su formación académica era plural y su procedencia no se limitaba a grupos o elites de abogados.

Con estas nuevas figuras se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de 1994, el resultado fue inquestionable, se aceptó en lo general pero fue más por las condiciones políticas y sociales del país aunado a un marco legal preciso y un órgano profesional encargado de la organización de la elección.

En el sexenio del Dr. Ernesto Zedillo, se puso en el centro de la discusión la frase "reforma política", desde los discursos de invitación del Presidente hasta las demandas y propuestas de grupos de intelectuales, académicos, ONG's, algunas asociaciones civiles, partidos políticos y el poder legislativo en su conjunto. Los temas fueron varios, entre los que destacaron para efectos de esta investigación la

ciudadanización y desparcialización del IFE, así como, la reforma política al Distrito Federal.

El proceso de reforma fue largo y no siempre terso, conflictos electorales estatales llevaron al PAN y al PRD a levantarse de las mesas de diálogo, los académicos e intelectuales presentaron sus propias propuestas en estos temas, grupos como San Ángel y el Centro de Estudios para la Reforma del Estado, aglutinaron en su interior a políticos de varias corrientes e intelectuales, el grupo de consejeros ciudadanos hizo lo propio organizando una consulta y foros de discusión en el ámbito nacional, todos discutían los mismos temas, el mosaico social, político y cultural redundó en una reforma que si no fue definitiva si resultó ser la más importante de las últimas dos décadas del siglo XX.

Esta reforma fue consensuada entre todos los actores y aprobada en el seno del Congreso de la Unión de manera unánime, considero esta la primera muestra de que a mayor pluralidad de ideas, mayor es la legalidad y la legitimidad de la que se le dota al proceso electoral.

El resultado de la reforma se plasmó en el marco jurídico de la Constitución y en las modificaciones que tuvo el COFIPE. Entre estas modificaciones resalto que se brindó de total autonomía e independencia del gobierno al órgano electoral, así como, el reforzamiento de la estructura ciudadana como palanca en la toma de decisiones. Por las condiciones jurídicas del DF, es que en la ley electoral federal, se contempló la regulación de los procedimientos que se llevarían a cabo en 1997 para la primera elección local.

El marco jurídico aprobado exigió la ciudadanización completa del órgano electoral, desde el Consejo General hasta los Consejos Locales y Distritales estarían integrados por consejeros electorales ciudadanos sin filiación partidista. De esa forma los órganos central y desconcentrados estarían conformados de forma plural y con los contrapesos necesarios para equilibrar fuerza con los partidos políticos.

Como parte de la agenda de la Reforma del Estado planteada en el ámbito federal, excepcionalmente se encontró el tema de la reforma política al Distrito Federal. Por años no se aceptó la reestructuración de la ciudad en el ámbito político, pero al paso de los años la idea de que la capital sea un estado más de la Federación tomó fuerza. Para la reforma de 1996, las discusiones en torno a este tema y lo que implicaba dotar a los capitalinos el derecho de ejercer su voto, fue un tema necesariamente analizado y aprobado favorablemente aunque de manera parcial.

A lo largo de décadas la estructura política y administrativa del DF tuvo la característica de ser única en todo el territorio nacional, el argumento se basó en que al ser la ciudad de México sede de los poderes de la Unión, ésta debía de depender prácticamente del nivel federal, sin embargo, al ser el centro económico,

político, social, cultural y de mayor concentración se volvía compleja esta situación.

Sin duda las discusiones fueron difíciles, pero la idea de otorgar el derecho de elección de sus propios gobernantes a los habitantes del DF, fue el resultado de las negociaciones y planteamientos de todos los actores sociales y políticos que intervinieron. El resultado de la discusión fue la legislación de la elección del Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa. Para ello se estableció de modo temporal un marco reglamentario específico sobre el que se organizaría el proceso electoral del DF.

Para llevar a cabo la elección de 1997, se determinó la concurrencia de los comicios locales con la elección federal intermedia. El IFE se encargaría de su organización, supervisión y resultados, y su ejecución sería a través de la creación de 40 oficinas denominadas Consejos Distritales Locales.

La integración de estos Consejos fue completamente plural y ciudadana, su dirección estuvo a cargo de coordinadores ejecutivos sin filiación partidista, apoyados para los asuntos legales de los coordinadores secretarios de cada oficina, los cuales tampoco tenían lazo alguno con los partidos políticos. Al igual que los consejos del IFE se integrarían con seis consejeros electorales ciudadanos, habitantes la mayoría del propio distrito al que pertenecían para la elección y un representante de cada partido político.

La tarea de estos 40 Consejos Distritales Locales, fue la de coadyuvar en el proceso electoral a los órganos federales, recibir y aprobar el registro de los candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa, recibir los paquetes electorales el día de la elección y llevar a cabo los cómputos distritales para la primera elección de Jefe de Gobierno y ALDF.

La participación de los ciudadanos que intervinieron en este proceso fue la de verificar, junto con los demás actores políticos, la transparencia y estricto cumplimiento de la ley. La diversidad de ideas, distintos referentes de formación académica y actividades profesionales múltiples enriqueció al proceso electoral y a la sociedad en su conjunto.

Así como el resultado de los acuerdos de la reforma fueron basados en acuerdos plenamente aceptados, el trabajo de los consejos distritales locales actuó bajo los principios del instituto y del respeto a los planteamientos o problemáticas que los actores fueron planteando a lo largo del proceso electoral, buscando en todo momento soluciones viables y legales, gracias a esta actitud, los resultados electorales no fueron cuestionados ni por los partidos políticos ni por la sociedad. No hubo ocasión para argumentar el irrestricto apego a la ley, por lo que la aceptación del casi total triunfo del PRD en la capital fue incuestionable.

Con esta investigación se buscó comprobar que a mayor pluralidad e inclusividad tanto en el acuerdo como la aprobación del instrumento legal y, como

consecuencia, en la organización de los procesos electorales, con un total apego a la legalidad, se obtendría un proceso electoral legal y legítimo. La elección de consejeros electorales sin filiación partidista y al margen de cualquier sospecha abonó en este mismo sentido. Estas condiciones redundarían en una importante reducción, y en el caso de la elección del DF, de la eliminación de conflictos post electorales.

Solamente agregaría que en esta reforma quedó pendiente el tema de la modificación constitucional del DF para ser la entidad número 32 con todas las atribuciones que un estado cuenta. Y resaltaría que esta elección sentó el antecedente para la creación del órgano electoral local que se encargaría de los asuntos electorales y de participación ciudadana en la ciudad capital posteriormente.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE, Pedro. Et al. *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el consenso*. México. Ed. Instituto de Estudios para la transición democrática, A.C. julio 1995.

ANDRADE, Eduardo, *La reforma política de 1996*. Cuadernos Constitucionales México – Centroamérica n° 25, México, IIJ-UNAM, 1997

BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar, José Woldenberg. *La mecánica del cambio político en México*. Ed. Cal y Arena, México 2000

BECERRA, Javier. et al. *La reforma electoral de 1996, una descripción general*. México. FCE, 1997. (Colección popular n° 531) 237 pp.

BOBBIO, Norberto, et. al., *Diccionario de política*. Tomo A-J, Siglo XXI, 10ª edición, México 1997.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo y democracia*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México 1996.

BOKSER, Judit, et.al., *Democracia y formación ciudadana 2, colección Sinergia*, ed. IEDF, México 2002

CARDENAS G., Jaime F., *Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal*, México, IIJ-UNAM, 1994

CASTELLANOS H., Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1994)*, Tomo 2, ed. Centro de Investigación Científica "Jorge L. Tamayo", A.C. México 1996.

GERRIONI, Umberto, *Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, ed. Siglo XXI, México 1992.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México 1990.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 1996

Cuadro comparativo de las reformas a diversos artículos del COFIPE, IFE 1996

Diccionario Electoral, Tomo II. Segunda Edición. Instituto Interamericano de Derechos Humanos 2000. <http://www.iidh.ed.cr/siii/diccelect/>.

En busca de un consenso para la reforma electoral 1ª edición México. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México 1997.

Estudio sobre la cultura política en México: el ciudadano como elector. IFE 2000

FAYT, Carlos S., *Derecho político 1*, ed. Depalma, Buenos Aires 1993.

Fundamentos constitucionales de la nueva Cámara de Diputados, México, ed. H. Cámara de Diputados LVII Legislatura, 1997

Gaceta Informativa de la mesa de concertación para la reforma política del DF, México, diciembre 1992.

GONZALEZ Casanova, Pablo, *Segundo Informe sobre la Democracia: México: el 6 de julio de 1988*, CIIH - Siglo XXI, México 1990.

HERNÁNDEZ A., Carlos, *La experiencia democrática del plebiscito en el Distrito Federal* (diciembre 1992 – abril 1993), En Estudios Políticos., México, FCPyS UNAM, marzo 1994.

HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola. La democracia a finales del siglo XX*, Buenos Aires, ed. Paidós, 1994.

HURTADO G., Javier, (coordinador de asesoría) *Agenda analítica para la Reforma del Estado 1 y 2*. Grupo de Diputados ciudadanos LVI legislatura. Cámara de Diputados. México 1997.

JIMENEZ G., David, *Representación popular en el Distrito Federal*, en DF., sociedad, gobierno y justicia, México, PGJ – PORRUA, 1997.

LINZ, Juan, "Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos", en el colectivo *Problemas del subdesarrollo. Aspectos sociales y políticos*, Granada, 1978

MARTÍNEZ A., Carlos, *¿Cuál destino para el DF?, ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, ed. Océano, 1996

MELLADO Roberto, *La participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, ed. Plaza y Valdés, 2001

Memoria del Proceso Electoral Federal 1997, México, ed. IFE, 1997

México Electoral, estadísticas de las elecciones federales y locales en México 1976-2000, Banamex, México 2001.

MORA B., Miguel, "El DF y la Reforma Política", Excélsior, 27 – 30 noviembre 1992.

NUEDA, Luis, *Mil libros*, Tomo II, Ed. Aguilar, Madrid 1969.

Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000, Poder Ejecutivo Federal, México 1995.

Reforma Electoral 1996, Documento de trabajo del IFE, México 1997

RINCÓN G., Gilberto (Coordinador). *La reforma pactada (ocho visiones de cambios en la paz)*. 1ª edición, México CERE 1995.

RINCÓN G., Gilberto (Coordinador) *Partidos políticos y sociedad civil*. 1ª edición México. Ed. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. 1995

RIECHMAN, Jorge, et. al. , *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Colección Estado y Sociedad, Ed. Paidós, Buenos Aires 1994.

RUEDA Peiro, Isabel, *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, Ed. UNAM-IIIE-Siglo XXI, México 1998.

SALAZAR T., Jesús, "*Gobierno y política en el Distrito Federal*", en DF., sociedad, gobierno y justicia., México, PGJ – PORRUA, 1997.

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Ed. IFE, México 1993

SHMITTER, Phillipe, *El resurgimiento global de la democracia*,

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Ed. FCE, México 1969.

ZICCARDI, Alicia, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, UNAM - PORRUA, 1995

ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, UNAM-PORRUA, 1998.

HEMEROGRAFÍA

ABREU S., Iván, *¿Es posible activar la conciencia ciudadana por medio de la opinión pública a través de los mass media?*, en Revista Latina de Comunicación Social, n° 22, de julio 1999.

AGUILAR CAMÍN, Héctor, "*Alianza por la República*", Proceso n° 1053, 04 enero 1997

AGUIRRE M., Alberto, *Zedillo forma también su grupo selecto; algunos "distinguidos priistas" están en los dos*, Proceso n° 925, 23 julio 1994

ALBARRAN de A, Gerardo, et. al. *El miedo a la violencia, la esperanza por la democracia, el riesgo de la manipulación. El grupo San Ángel: pasarela electoral del lujo, con bendición y presencia de Salinas*, Proceso n° 925, 23 julio 1994

CASTAÑEDA, Jorge G., "*De San Ángel*", Proceso n° 926, 30 julio 1994.

DIAMOND, Larry, *Repensar la sociedad civil*, en *Metapolítica* n° 2, vol. 1, abril – junio 1997

Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, *1er informe de gobierno*. 1° septiembre 1995. México. Histórico administración Dr. Ernesto Zedillo 1994 – 2000. http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_arch_disc.html,

Palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la Reunión de la Reforma Política, en la que se suscribió, junto con los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos con representación en el Honorable Congreso de la Unión, los Acuerdos de dicha Reforma Política, hoy en la noche, en el Salón de Recepciones de Palacio Nacional, 25 julio 1996, Histórico administración. http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_arch_disc.html

DOCUMENTOS DE TRABAJO

20 puntos por la democracia. 17 enero 1994

Compromisos por la paz, la democracia y la justicia. Suscrito por todos los partidos políticos excepto el PPS. 24 enero 1994

La hora de la Democracia. Grupo San Ángel. 20 julio 1994

Propuestas de los Consejeros Ciudadanos para una nueva reforma electoral. 16 nov. 1994

La hora de la Democracia. Grupo San Ángel. 30 nov. 1994

Acuerdo político nacional. 17 enero 1995

Agenda para la discusión de la reforma política del Estado. 15 mayo 1995

10 puntos del PAN y PRD para la reforma electoral 21 agosto 1995

36 propuestas del Seminario del Castillo de Chapultepec, 24 octubre 1995

Propuestas del PAN, PRI, PRD y PT. 30 enero 1996

Seminario del Castillo de Chapultepec. 60 puntos para la reforma político electoral. 16 enero 1996

Cuadro comparativo de las reformas a diversos artículos del COFIPE, Junta Local Ejecutiva en el DF., México, IFE, diciembre 1996.

Documento de trabajo IFE, México 1997