

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

**INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN EL DISTRITO FEDERAL (D.F.), 1997-2000.**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO**  
**DE MAESTRO EN ESTUDIOS**  
**POLÍTICOS Y SOCIALES**

**P R E S E N T A**  
**PAUL MORENO MONTES DE OCA**  
**Asesor: Dr. Fernando Pliego Carrasco**

**México, D.F., 2006**



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.

*Agradezco a las autoridades académicas, al CONACYT  
y a los profesores  
que contribuyeron a la realización de la presente investigación.  
Especialmente a mi asesor el Dr. Fernando Pliego Carrasco.  
Sin omitir mencionar que la responsabilidad de lo escrito es de mi competencia.*

Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana en el Distrito Federal (D.F.), 1997-2000.

## Índice

	Pág.
Introducción general -----	1
Capítulo 1	
EL ESTADO LIBERAL DEMOCRÁTICO, LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS INSTITUCIONES	
Introducción-----	7
1. El Estado de derecho y la articulación de sus componentes liberal-democráticos-----	9
La democracia procesal-----	15
La democracia participativa-----	19
2. Enfoques sobre la sociedad civil-----	22
A) El sistema de sociedad civil en Hegel-----	22
B) Sociedad civil en Gramsci-----	26
C) La perspectiva habermasiana de la sociedad civil-----	29
D) Los aportes de Cohen y Arato para comprender la sociedad civil-----	35
3. El institucionalismo-----	40
A) Enfoques neoinstitucionales-----	40
B) Instituciones de representación de intereses-----	45
Conclusiones-----	47
Capítulo 2	
EL AUTORITARISMO Y LOS MEDIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL	
Introducción-----	53
1. Autoritarismo e Institucionalidad-----	55
2. El corporativismo-----	57
3. El presidencialismo-----	60

4. Autoritarismo en la esfera electoral-----	63
5. El Departamento del Distrito Federal y la participación ciudadana-----	65
Conclusiones-----	72

### Capítulo 3

#### EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN EL D.F.

Introducción-----	75
1. La apertura institucional y la reforma política de 1996-----	77
A) El sistema electoral-----	83
B) El sistema de partidos-----	85
I. Los partidos y las Agrupaciones Políticas-----	87
II. Las nuevas condiciones para la competencia-----	89
C) El sistema de gobierno del D.F.-----	91
I. La jefatura de gobierno-----	91
II. La Asamblea Legislativa-----	93
III. El Estatuto de Gobierno-----	95
2. Elecciones de 1997-----	97
3. El Instituto Electoral del Distrito Federal-----	101
4. Cambios en las instancias de participación ciudadana-----	103
5. La relación entre la sociedad civil y la institucionalidad democrática -----	109
Conclusiones -----	115
Conclusiones Generales -----	120
Referencias bibliográficas y hemerográficas -----	125

## **Introducción general**

En la actualidad observamos los resultados del cambio político que de manera gradual ha modificado las estructuras que determinan quién gobernará y la forma en que deberá hacerlo en la ciudad de México; proceso que tuvo sus inicios aproximadamente dos décadas atrás. Es un proceso de democratización del D.F. que se inscribe en el contexto desarrollado a nivel nacional y presenta momentos sobresalientes, como los cambios en el sistema de gobierno, en el sistema electoral y el sistema de partidos.

Ahora contamos con elementos que nos permiten identificar dos etapas de la organización política de la capital del país. Sin pretender que los acontecimientos han tenido lugar de forma lineal, partiendo de un punto específico sabiendo de antemano a dónde se va a llegar. Ni tampoco observando los fenómenos socio-políticos a través de una visión bicolor, en la que en el pasado se encontraba todo lo negro y perjudicial y en el presente tenemos todo lo blanco y benéfico para la vida política de nuestro espacio. Más bien, el reto es realizar un esfuerzo por mantener una perspectiva equilibrada para percibir lo que es novedoso en la evolución política del régimen de gobierno local y no perder de vista los aspectos que perduran del pasado, los cuales definieron otra etapa histórica.

Podemos caracterizar hasta la segunda mitad de la década de los ochentas, una etapa de autoritarismo y organización política vertical, en la que el predominio de las decisiones fundamentales estuvo a cargo de una sola persona: el presidente de la República, quien además fungía como el líder incuestionable del partido oficial. En ella, el desarrollo de instituciones propias de la democracia fue bastante limitado, en especial las relativas a la transmisión de la autoridad. Los lineamientos legales para sustentar el estado de las cosas se percibieron más como herramientas para proteger a quien detentaba el poder, y menos como un conjunto de reglas que permitieran dirimir de manera satisfactoria las diferencias políticas.

Asimismo, hasta la última década del siglo XX, perduró una organización política de forma piramidal para gobernar el D.F.; en esa estructura, en la cúspide el dominio fue mantenido por el presidente de la República. Encargado de nombrar al responsable de los asuntos político-administrativos de la entidad, conocido como Regente del

Departamento del Distrito Federal, mismo que a su vez nombraba a sus auxiliares o Delegados; para atender al “mosaico” de territorios en los que se dividía la capital.

El orden jerárquico descendente se reprodujo también en las instancias de participación ciudadana; desde que en 1929 se creó un Consejo Consultivo para cumplir con actividades informativas y protocolarias ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, además de las instancias posteriores como los Consejos Consultivos Delegacionales, con similares funciones respecto a los Delegados, las Juntas de Vecinos, Asociaciones de Residentes, las Presidencias de Colonia y, en el escalón más bajo, los Comités de Manzana.

Dentro de ese esquema se configuró la participación pasiva de los ciudadanos en los asuntos públicos. Tenían que esperar a que las autoridades decidieran los diversos programas de intervención gubernamental en la sociedad para tener la posibilidad de canalizar sus inquietudes. Las iniciativas que surgían en la base de la pirámide tenían que sortear toda la jerarquía con escaso margen para prosperar.

Además de ser limitada, otra característica de la participación era el control llevado a cabo por las autoridades. Cualquier conjunto de personas que decidía actuar para defender sus intereses, necesariamente tenía que formar una organización sujeta a los designios de los funcionarios públicos o de los líderes del partido oficial. Estos últimos otorgaban apoyo, principalmente cuando se acercaban los periodos electorales, a cambio de los respectivos votos en su favor. Asimismo la composición del partido oficial permeaba las estructuras de la organización política y de participación ciudadana, por ejemplo, en su mayoría los presidentes de colonia si no eran militantes, mantenían una estrecha relación con el priísmo.

El carácter hegemónico del PRI, lo convirtió en otra pieza clave de la estructura política establecida en el D.F., el cual desde su fundación y hasta la década de los ochentas, contó con la solidez y posicionamiento que su composición le permitió realizar. El aglutinamiento de diversos grupos y organizaciones, provenientes de los más disímolos sectores de la sociedad, fueron la diferencia en las contiendas electorales y en la manifestación de su longevidad.

En general, el régimen de gobierno del D.F. se definió por la transmisión personal del mando, minimizando el valor de las instituciones políticas representativas. Ante ello, las reglas y los procedimientos para suceder a las autoridades, de forma democrática, fueron muy limitadas. El sistema electoral estaba dominado por el ejecutivo y sus representantes gubernamentales, con lo cual no estuvo garantizada la imparcialidad en las elecciones. En esa etapa se restringían a los procesos para elegir al presidente de la República, a los Diputados y Senadores federales. En ese contexto, la oposición partidista no contó con las condiciones necesarias para competir por el poder.

En un ámbito de normalidad democrática, la transferencia de autoridad a los gobernantes se realiza por medio de instituciones y reglas aceptadas en su mayoría por los gobernados. Por el contrario, cuando se presenta el autoritarismo en la relación entre gobernantes y gobernados, se privilegia el mando y la obediencia sobre el consentimiento. El régimen de gobierno establecido en el D.F. presentó una fisonomía autoritaria, hasta finales del siglo XX, concentrando el poder político en un solo hombre, quién fungió como la columna vertebral de todo el sistema político nacional.

En la segunda década de los años ochentas tuvieron lugar acontecimientos de amplia repercusión en la capital, que detonaron la profundización de los reclamos democráticos por parte de sus habitantes. La ineficacia de las autoridades para atender la contingencia del sismo de 1985 y la pérdida de legitimidad del sistema político, provocada por las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988.

Diversos actores sociales y políticos consideraron que era necesario modificar el esquema de subordinación del D.F. con respecto a los poderes federales, sólo por ser la sede de los mismos, toda vez que no permitía que sus habitantes eligieran mediante el sufragio libre y secreto a sus representantes y gobernantes locales.

La consonancia en relación con la transición democrática y el cuestionamiento de la legitimidad en la elección de las autoridades, propiciaron poner en marcha la reforma política en diversos momentos relevantes. Es importante señalar la incidencia de esas adecuaciones institucionales en nuevas experiencias electorales, toda vez que con ello se generó una dinámica favorable de acumulación progresiva de elementos democráticos.

Desde la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), hasta el derecho de elegir al gobernante capitalino y a los representantes vecinales.

No obstante el inscribirse dentro de un proceso gradual y de larga duración, se pueden localizar momentos sobresalientes en el proceso de democratización y creación de nuevas instituciones adecuadas al mismo, en la ciudad de México. A partir de la reforma política de 1977, en la que confluyeron los reclamos de partidos políticos, movimientos sociales, intelectuales y ciudadanos en general, se pugnó por lograr una mayor participación política y modificar de manera sustantiva la forma en que se gobernaba en el país, incluyendo a la capital.

Dentro de la reforma electoral nacional se inscribió todo el conjunto de cambios, en ella sobresalió la forma en que se lograron los acuerdos entre los diversos partidos políticos, las autoridades federales y las autoridades locales. Las condiciones institucionales para legitimar el funcionamiento del régimen de gobierno del D.F., mediante un adecuado conjunto de reglas y procedimientos legales, propiciaron que tuviera lugar después de las elecciones de 1997 la alternancia política.

El fortalecimiento de los partidos políticos culminó con la derrota del partido oficial en las elecciones para Jefe de gobierno, en el año de 1997, a partir de ahí las reformas político-electorales profundizaron los cambios que generarían nuevas instituciones y lineamientos legales para sustentar su fortalecimiento. Sobresale la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), la cual permitió aumentar la confianza en los comicios locales.

Las sucesivas reformas políticas dieron cuenta de un proceso de construcción de instituciones encaminadas a propiciar la democratización del régimen de gobierno del D.F., que han culminado con la creación de una institución local para la organización de los comicios, el Instituto Electoral del D.F., así como la adecuación de las instancias judiciales pertinentes, para resolver las controversias generadas por las contiendas. En el año de 1999 se promulgó el Código Electoral del Distrito Federal, el cual configuró al IEDF, como un órgano público autónomo del gobierno.

En lo relativo a la institucionalidad, es pertinente enfatizar que la estructura en la que se basó el régimen priísta se ha debilitado considerablemente. La subsistencia de prácticas políticas prevalecientes en el viejo régimen autoritario se han visto acotadas por las nuevas estructuras institucionales de corte democrático. El agotamiento del sistema de partido hegemónico y el fortalecimiento del pluralismo político han permitido profundizar en la vigencia, de lo que anteriormente fue una formalidad democrática.

Si los avances permiten enfatizar que la certidumbre autoritaria en la que se basaba la transmisión del poder, se ha modificado por la incertidumbre democrática de los procesos electorales, la consolidación del nuevo modelo de dominación depende directamente de la construcción de un entramado institucional, que permita la generalización de reglas claras para encauzar el conflicto político, el acceso a los cargos de gobierno y de representación; el ejercicio de sus funciones y la participación ciudadana en los asuntos colectivos. Por ello, la dimensión de la institucionalidad requiere de un análisis más detallado.

Por lo anterior la tesis abarcará en el capítulo primero, los elementos teórico-analíticos que establecerán el punto de partida de los tópicos abordados a través de la investigación, resaltando los aspectos que permiten el desarrollo del Estado liberal democrático, así como el desarrollo del concepto de sociedad civil que se articula con la idea de la democratización de las sociedades contemporáneas y la cuestión de las instituciones, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo; en el segundo capítulo, se caracterizará la etapa del régimen autoritario y los mecanismos de participación ciudadana en Distrito Federal, centrando el análisis en las estructuras que permitieron su consolidación y desarrollo; en el capítulo tercero, se abordará el proceso de apertura institucional, resaltando las reformas políticas de 1993, 1987 y 1996.

No obstante el haberse planteado a nivel federal, ésta última incidió de manera decisiva a nivel local, específicamente en los cambios en el sistema de gobierno. Se enfatizarán algunos aspectos del desarrollo de la nueva institucionalidad democrática, como las elecciones de 1997, la creación del IEDF y las figuras para incentivar la participación ciudadana contenidas en la primera y segunda Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, donde se abordarán los Consejeros Ciudadanos y los Comités Vecinales, respectivamente. Finalmente, se rescatarán algunos momentos claves de la

relación entre la sociedad civil y la institucionalidad democrática, que nos permitirá establecer los términos generales a través de los cuales esa esfera de autonomía incidió en la modificación del régimen político.

## **Capítulo 1**

### **EL ESTADO LIBERAL DEMOCRÁTICO, LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS INSTITUCIONES**

#### **Introducción**

Una de las cuestiones más sobresalientes en la actualidad, es el proceso de transformación de la autocomprensión de las sociedades modernas. En él se encuentran los diferentes análisis para conocer cómo han cambiado y las formas que asumen sus composiciones. En lo relativo a la cuestión política, se evidencia la evolución del paradigma que centra su perspectiva en el Estado. La utilidad de éste enfoque frente a las posiciones reduccionistas del neomarxismo y del pluralismo, significó avances teóricos más diferenciados y completos del sistema político. No obstante, ha resultado limitado para realizar el estudio de todo lo que no es Estado. Si se pretende entender la acción colectiva, se tienen que trascender concepciones que utilizan como base las relaciones e intereses de clase. Sin omitir el análisis de las diversas esferas relevantes de la sociedad, como son la esfera legal, la asociativa, la cultural y la pública.

Para no perder de vista esa amplia gama de espacios, se requieren enfoques más sofisticados. Uno de ellos es el desarrollado en el “discurso de la sociedad civil”. Su atención surge a partir de la diferenciación de ésta con el Estado y la economía de mercado capitalista. Una perspectiva de esta naturaleza se ha vuelto indispensable para entender los cambios ocurridos a nivel mundial, por ejemplo, las “transiciones a la democracia” en América Latina y en Europa Oriental. Asimismo, para captar la autocomprensión de los principales actores, la originalidad de los conflictos y sus consecuencias en Occidente. La derrota de los totalitarismos y de las democracias populares crea las condiciones para cuestionar la viabilidad de las “democracias realmente existentes”.

En el presente capítulo, el interés es profundizar en el estudio del significado y las manifestaciones que asume la sociedad civil a partir de la época moderna, para ubicarla como un ámbito privilegiado para el desarrollo democrático, en el Estado liberal. Es decir, replantear los mecanismos de participación ciudadana, desde la sociedad civil, pero sin pretender sustituir las construcciones institucionales de la democracia procesal o representativa. Agregando a los derechos que aseguran la libertad negativa, las esferas

de libertad positiva: esfera pública y esfera asociativa; que refuerzan los derechos de comunicación, asamblea y asociación.

Los avances en la democratización de la sociedad civil pueden incidir de forma determinante en la solución de las contradicciones entre la sociedad y el Estado contemporáneos. Por ello, los postulados que orientan el presente capítulo, en gran medida provienen de la teoría crítica, centrada en el concepto de la sociedad civil. Toda vez que mediante ella se pueden abordar las luchas por los derechos y la manera en que se expanden, cómo se establece la pluralidad de asociaciones, el surgimiento de iniciativas de participación, la forma en que se crean instituciones y la manera en que se construyen espacios públicos críticos.

En el punto número uno se aborda cómo se entiende al Estado y se profundiza en la manera en que se articulan el liberalismo y la democracia en el desarrollo del Estado liberal democrático. Sustentado en la estructura del *estado de derecho*, la inclusión de la libertad negativa y el significado de la igualdad en la tradición liberal. Se realiza un breve recorrido por las concepciones de lo que es la democracia, con la intención de situarla en el ámbito del Estado liberal y establecer las diferenciaciones pertinentes que la caracterizan. Enfatizando los aspectos sobresalientes de la democracia procesal y resaltando la participación ciudadana como un elemento que incide directamente en el desarrollo de la democracia participativa.

En el punto dos se exponen diversos enfoques para caracterizar a la sociedad civil desde la época moderna. Comenzando por la síntesis que realiza Hegel respecto al concepto, a partir de las tradiciones Aristotélica y la tradición iusnaturalista. El lugar que le asigna en su sistema tricotómico, como espacio intermedio entre la familia y el Estado. Posteriormente, se incluye la concepción de sociedad civil de Gramsci. Quien retorna a la dicotomía *sociedad civil-estado*, influenciado por Marx. Situando a la sociedad civil en el plano de la superestructura, entendida como hegemonía o espacio para lograr el consenso.

En seguida se presenta la perspectiva habermasiana de la sociedad civil. Construida a partir de la conjunción de la teoría crítica y la ética comunicativa. Ubicándola en el mundo de la vida, dentro de la distinción entre sistema-mundo de la vida. Se agregan

aspectos relacionados con ella como el espacio público, espacio público-político y la influencia contenida en ellos. Además, se profundiza en los aportes de Jean L. Cohen y Andrew Arato para entender a la sociedad civil. Quienes basándose en el desarrollo teórico de Habermas, proponen un sistema tricotómico en el que la ubican como espacio de intermediación entre el Estado y la economía. Agregan las dimensiones cultural, comunicativa, institucional, legal y organizacional, para argumentar en torno al potencial de articulación democrática de ese ámbito, en la “formación social”.

Finalmente, en el punto tres se aborda la cuestión de las instituciones, para lo cual nos remitimos a un estudio realizado por Peters B. Guy relativo al nuevo institucionalismo. En este trabajo establece los diferentes enfoques institucionales, utilizados preponderantemente en la ciencia política y que son catalogados en ese rubro de neoinstitucionalismo. Ellos son el institucionalismo normativo, el institucionalismo de la elección racional, el institucionalismo histórico, el institucionalismo empírico, el institucionalismo sociológico y el institucionalismo internacional. De manera general enfatizaremos las características de cada uno y de algunas instituciones de representación de intereses, paradigmáticas en las sociedades modernas; específicamente se hará referencia a los partidos políticos, el corporativismo y las redes.

### **1. El Estado de derecho y la articulación de sus componentes liberal-democráticos**

Dentro del pensamiento político moderno se ha llegado a una racionalización del Estado mediante la utilización de modelos dicotómicos, contraponiendo el Estado a la sociedad preestatal, concibiendo al Estado como la más perfecta creación del ser humano que regula la vida en comunidad. Contrariamente al Estado de la naturaleza o sociedad natural, el Estado es considerado como el producto más elaborado del proceso de racionalización, mediante el cual en la vida colectiva la primacía de las pasiones y los intereses deja su lugar al momento de la libertad limitada por reglas. Atendiendo las consideraciones anteriores, el Estado como momento positivo se contrapone a la sociedad preestatal o antiestatal, concebida como un momento negativo.

El Estado es al mismo tiempo poder y aparato, en términos weberianos, el Estado es violencia legítima y administración. “En cuanto poder, el Estado es un mixto de dominación, autoridad y dirección (en proporciones variables), detentadas por un

‘bloque en el poder’ en vista de la organización interna y de la defensa exterior de un espacio político determinado. Se trata, por lo tanto, de una forma de poder político sólo detectable en la escala propia de los espacios políticos”.<sup>1</sup>

La supremacía coactiva es lo que define la especificidad del poder de Estado, el cual se distingue de los demás ‘poderes’ organizados al interior de la sociedad civil. El poder de Estado no se agota en la pura capacidad de represión física, el Estado es también capacidad de hegemonía porque controla dispositivos esenciales de orden ideológico-cultural relacionados con la legitimidad, el consenso y la organización jurídico-administrativa de la sociedad. El Estado capitalista cuenta con capacidad de dirección económica y de organización política de las clases dominantes.

No obstante, el Estado no es una cosa o una máquina sino una entidad relacional, es la expresión de la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase. Se descarta así, la concepción del Estado como un instrumento al servicio de las clases dominantes, el Estado no defiende los intereses exclusivos de una clase sino los intereses comunes de todos los miembros de una sociedad de clases capitalista. En ese sentido, se puede afirmar que: “el poder de Estado no es una expresión directa de las clases dominantes, sino de la correlación de fuerzas entre las clases sociales dentro de una determinada formación social”.<sup>2</sup>

Para realizar sus funciones, el Estado cuenta con determinados soportes institucionales; a través de los cuales se manifiesta el poder que lo caracteriza. En la reproducción de una sociedad es necesaria la existencia de esas bases o aparatos, una parte sustenta la expresión activa del Estado. “Los aparatos son la armadura institucional de una sociedad concreta en una fase determinada de la división social del trabajo. Una parte considerable de esta ‘armadura’ tiene un carácter estatal y constituye a la vez la base material y el dispositivo esencial del poder de Estado”.<sup>3</sup> Dentro de una sociedad, se pueden diferenciar dos grupos: los aparatos ideológicos y los aparatos políticos.

---

<sup>1</sup> Giménez Gilberto, Poder, Estado y discurso, IJ-UNAM, México 1989, p. 45.

<sup>2</sup> Ibid., p. 47.

<sup>3</sup> Ibid., p. 49.

Los primeros se ubican en las instituciones sociales caracterizadas por formular y hacer circular de manera especializada una determinada concepción del mundo. En relación con el Estado, se desenvuelven en el aspecto hegemónico, mediante el cual pretende lograr el consenso social. El poder del Estado se esfuerza por controlar todos los aparatos ideológicos y dirigirlos a la formación de un todo coherente; en el que las contradicciones sociales sean eliminadas. Se proyecta la vocación unificadora que sólo es posible realizar en los aparatos ligados directamente a su ámbito de ejercicio del poder político. Los aparatos ideológicos no cuentan con un centro unificador, en ellos convergen las diferentes posiciones surgidas de la diversidad de intereses sociales.

Los aparatos políticos se caracterizan por participar de forma especializada en el ejercicio del poder político. Al igual que los aparatos ideológicos, no todos los aparatos políticos son estatales, un ejemplo son los partidos políticos; que además presentan la doble dimensión de ser aparatos políticos e ideológicos. En torno a los aparatos políticos de Estado, se relacionan con la dominación política y se han concentrado en torno a un núcleo conocido como aparato de gobierno. Constituye la base material del poder de Estado, desde donde se controla y funcionaliza a los otros aparatos de Estado.

Con los elementos enunciados, nos alejamos de las concepciones reduccionistas e instrumentalistas y tenemos un panorama general sobre el carácter multidimensional del Estado; al que teóricamente se puede representar “como unidad de poder y aparato contrapuesta a la sociedad civil, pero a la vez articulada en ella (y determinada por ella). Desde este punto de vista se puede decir que el Estado no es más que la proyección institucional activa, operante y relativamente autónoma de las relaciones sociales existentes en una sociedad de clases. El Estado así concebido funciona como reproductor de las relaciones sociales que lo fundamentan, mediante mecanismos de poder (especificados en última instancia por la capacidad coactiva) que garantizan, apuntalan y tutelan dichas relaciones”.<sup>4</sup>

En el desarrollo de las sociedades democráticas de la actualidad, se evidencia el sustento proveniente de los postulados del liberalismo. El Estado se configura en torno a la confluencia de esas dos vertientes, las cuales se desenvuelven mediante relaciones de

---

<sup>4</sup> Ibid., p. 55.

contradicción y articulación, como características solamente posibles en el contexto moderno de las formaciones sociales. “En la acepción más común de los dos términos, por ‘liberalismo’ se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados, y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social; por ‘democracia’, una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas, como la monarquía y la oligarquía”.<sup>5</sup>

El Estado liberal, como Estado limitado que se contrapone al Estado absoluto, surge a partir del presupuesto filosófico de la doctrina de los derechos del hombre propuesta por la tradición del iusnaturalismo o del derecho natural. Esta sostiene que todos los hombres, indistintamente de sus condiciones físicas y sociales en general, tienen por naturaleza ciertos derechos fundamentales que deben ser garantizados y protegidos por el Estado; tales como el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad.

En esa concepción del Estado, se distinguen dos aspectos, uno que se refiere a la cuestión de los poderes y otro a la cuestión de sus funciones. En relación con el primero, se concibe lo que se denomina “*estado de derecho*”, respecto al segundo se argumenta en torno al “*estado mínimo*”. Este último, como se refirió anteriormente, se contrapone al *estado máximo*, entendido como el *estado omniabarcador* o excesivamente interventor en la sociedad. Respecto al *estado de derecho*, sobresale el lugar que ocupan los derechos. En la doctrina liberal del Estado, los derechos naturales se encuentran contenidos en una *constitución*. Asimismo se establecen los lineamientos para regular el poder. “Por estado de derecho se entiende en general un Estado en el que los poderes públicos son regulados por normas generales (las leyes fundamentales o constitucionales) y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que los regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Bobbio Norberto, *Liberalismo y democracia*, México FCE, 2001, p. 7.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 18.

Esos derechos protegidos jurídicamente adquieren el *status* asignado a los derechos positivos. Como aquellos derechos verdaderos que tienen que ejecutarse de manera eficiente para la creación del orden social. “Son parte integrante del *estado de derecho* en sentido profundo, que es el propio de la doctrina liberal, todos los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frenan el abuso, o el ejercicio ilegal. Los más importantes de estos mecanismos son: 1) el control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo o más exactamente del gobierno al que corresponde el poder ejecutivo de parte del parlamento al que toca en última instancia el poder legislativo y la orientación política; 2) el control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a la que se pide el establecimiento de la constitucionalidad de las leyes; 3) una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central; 4) un poder judicial independiente del poder político”.<sup>7</sup>

En las democracias liberales sobresalen los valores de la libertad y la igualdad. En la tradición liberal predomina la acepción de la libertad contrapuesta al poder. En ese sentido la dicotomía libertad-poder, comprende la antítesis en la cual la relación contrasta de acuerdo con la magnitud o variabilidad de cada elemento. En las relaciones entre dos personas, cuando se extiende el poder de mandar o impedir de una, disminuye la libertad de la otra y viceversa; cuando se amplía su esfera de libertad de ésta disminuye el poder de la primera. Algo similar acontece en las relaciones que entablan los individuos con el Estado. Para el liberalismo, la libertad individual queda garantizada por el Estado a través de los mecanismos constitucionales del *estado de derecho*. Asimismo en la limitación de las funciones asignadas al Estado.

La igualdad se ubica dentro de las concepciones que históricamente presenta la democracia. Desde su origen se le han atribuido dos significados, básicamente si el acento se pone en las reglas del juego o en el ideal de igualdad en el que debería inspirarse. El igualitarismo surge de una posición distinta de los presupuestos del liberalismo. “Liberalismo e igualitarismo tienen sus raíces en concepciones del hombre y de la sociedad profundamente diferentes: individualista, conflictiva y pluralista la

---

<sup>7</sup> Ibid., pp. 19-20.

liberal; totalizante, armónica y monista la igualitaria. Para el liberal el fin principal es el desarrollo de la personalidad individual, aunque el desarrollo de la personalidad más rica y dotada puede ir en detrimento de la expansión de la personalidad más pobre y menos dotada; para el igualitario el fin principal es el desarrollo de la comunidad en su conjunto, aun a costa de disminuir la esfera de libertad de los individuos”.<sup>8</sup>

No obstante lo anterior, la igualdad en la tradición liberal encuentra un espacio de inclusión dentro de su marco de referencia. “La única forma de igualdad que no sólo es compatible con la libertad tal como es entendida por la doctrina liberal, sino que incluso es exigida por ella, es la igualdad en la libertad: lo que significa que cada cual debe gozar de tanta libertad cuanto sea compatible con la libertad ajena y puede hacer todo aquello que no dañe la libertad de los demás. Prácticamente, desde el origen del Estado liberal esta forma de igualdad inspira dos principios fundamentales enunciados en normas constitucionales: a) la igualdad frente a la ley; b) la igualdad de derechos”.<sup>9</sup> La igualdad frente a la ley se refiere al derecho que tienen todas las personas de acceder a la jurisdicción común, así como a los principales cargos civiles y políticos. La igualdad de derechos se entiende como la igualdad de todos ante los derechos protegidos por la *constitución*, es decir, de los derechos de los que deben gozar todos los ciudadanos sin discriminaciones de ningún tipo.

De manera gradual se han entrelazado los ideales liberales y el método democrático. Los derechos liberales han sido una condición necesaria para la aplicación correcta de las reglas de la democracia. Asimismo, el desarrollo de la democracia es un factor indispensable para concretar la defensa de los derechos liberales. De acuerdo con ello, “hoy no serían concebibles Estados liberales que no fuesen democráticos, ni Estados democráticos que no fuesen liberales. En suma, existen buenas razones para creer: a) que hoy el método democrático es necesario para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona que son la base del Estado liberal; b) que la salvaguardia de estos derechos es necesaria para el funcionamiento correcto del método democrático”.<sup>10</sup> Para profundizar en la teoría de la democracia, se tiene que considerar la teoría del Estado liberal-democrático. El Estado liberal es el supuesto histórico y

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 41.

<sup>9</sup> Ibid., pp. 41-42.

<sup>10</sup> Ibid., p. 46.

jurídico del Estado democrático, mantienen una relación de articulación en la que es poco probable que perdure alguno sin la presencia del otro.

### **A) La democracia procesal**

Durante mucho tiempo se ha utilizado la palabra democracia, por diversos actores sociales y políticos, para calificar su manera de actuar; propiciando la confusión respecto a los contenidos del término. Los académicos han sido más cautelosos al hacer uso de ella, tratando de proponer especificaciones que definan con mayor rigor los aspectos a los que se aplica. No obstante, el término ha perdurado y se hace necesario profundizar en su significado para conocer su utilidad analítica.

“El distinguido político teórico estadounidense Robert Dahl, trató incluso de introducir un nuevo término, ‘poliarquía’ en vez de democracia, con la (vana) esperanza de obtener una mayor precisión conceptual. Pero para bien o para mal, estamos ‘clavados’ en la democracia como lema del discurso político contemporáneo. Es la palabra que resuena en la mente de la gente y que brota de sus labios cuando lucha por la libertad y por vivir mejor; es la palabra cuyo significado debemos discernir para saber si es útil para guiar el análisis y la práctica políticas”.<sup>11</sup>

En primer lugar, se puede enfatizar que la acepción original hace referencia al ámbito político, por lo que el significado primario es el de una forma de gobierno o de Estado. Cuando se habla de democracia sin adjetivos se entiende la alusión a la democracia política. “La democracia política 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”.<sup>12</sup> El sistema de gobierno o régimen de gobierno es una esfera particular de la sociedad, el cual consiste en un conjunto de mediaciones institucionales entre el Estado y la sociedad, a través de las cuales se resuelven diversas cuestiones de la vida social.

---

<sup>11</sup> Schmitter Philippe C. y Lyn Karl Terry, “Qué es... y qué no es la democracia” en Diamond Larry y Marc F. Plattner (comp.). El resurgimiento global de la democracia. México, IIS-UNAM, 1996, p.37.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 38.

En síntesis, se pueden agrupar en tres rubros los aspectos que resuelve. “Primero, quién y cómo se gobierna la sociedad, es decir, el problema del gobierno y conducción general de la sociedad. Segundo, cómo se relacionan los individuos, los sujetos, la gente con el Estado, es decir el problema de la ciudadanía. Tercero, el modo como los actores interactúan y canalizan sus conflictos y demandas sociales; es decir, el problema de la regulación del conflicto y del marco institucional de la acción colectiva”.<sup>13</sup>

El aspecto institucional es sobresaliente porque determina el funcionamiento del régimen político. En la medida en que los modelos ejecutados para resolver las cuestiones de gobierno, ciudadanía y regulación del conflicto son percibidos, en general, como mecanismos adecuados, se propicia consolidar las prácticas que le dan viabilidad y continuidad a todo el conjunto. En la actualidad, los diversos actores se inclinan por establecer los lineamientos o reglas del juego político de forma escrita. “Para funcionar adecuadamente, el conjunto debe estar institucionalizado, es decir, los diversos modelos deben de ser habitualmente conocidos, practicados y aceptados por la mayoría de los actores, cuando no por todos. Cada vez más, el mecanismo preferido de la institucionalización es un cuerpo escrito de leyes fundamentado en una constitución escrita, aunque muchas normas políticas duraderas pueden tener una base informal, prudencial o tradicional”.<sup>14</sup>

Uno de los estudiosos de la democracia más sobresalientes, como lo es Norberto Bobbio, profundiza en el aspecto mencionado anteriormente para proponer una definición mínima del concepto; argumentando que “la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos”.<sup>15</sup> Con ello distingue la forma específica en la que en éste régimen se sustentan las decisiones que afectan a todo el grupo social. Asimismo, la legalidad otorgada a los individuos que las realizan.

---

<sup>13</sup> Garretón Merino Manuel A., *Democracia y democratización*, México, CIICH-UNAM, 1999, p. 16.

<sup>14</sup> Schmitter Philippe C. y Lyn Karl Terry, *op.cit.*, p. 38.

<sup>15</sup> Bobbio Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2001, p. 24.

Respecto al número de individuos que participan en la toma de las decisiones, es casi imposible que todos los miembros de una sociedad participen y sólo en una situación excepcional se podrían tomar de forma unánime. “Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión”.<sup>16</sup> Además de los aspectos procesales de las decisiones basadas en la ley y la aplicación de la regla de la mayoría, el otro elemento necesario para que funcione correctamente un régimen democrático es que quienes decidan, cuenten con la garantía de los derechos “inviolables” de los individuos. Tales como la libertad de opinión, de expresión, de reunión, de asociación y todos aquellos derechos con los cuales nació el Estado liberal.

Aceptar que la democracia es únicamente lo que “debe ser” es un error, el ideal democrático no define la realidad democrática. La confusión de esos aspectos propició la creencia en la existencia de dos democracias: la occidental y la comunista. Los apologistas de la segunda defendían su posición comparando sus ideales con los errores, en los hechos, de las democracias liberales. Con ello obtuvieron un éxito discursivo, pero evadieron la cuestión de una demostración correcta de la democracia en su doble dimensión. Toda vez que la distinción fundamental tiene lugar entre democracia en sentido prescriptivo y democracia en sentido descriptivo, o sea, la vinculación inseparable entre los ideales y la realidad.

Una de las distinciones pertinentes para profundizar en el concepto de democracia, se refiere a la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos, en esta contraposición el paso que se da de la primera a la segunda no modifica al titular del poder político; que es el conjunto de ciudadanos encargados de tomar las decisiones colectivas. La diferencia se encuentra en la amplitud para ejercer ese derecho para tomar decisiones. En las pequeñas comunidades era posible el desarrollo de una democracia directa, pero en las sociedades modernas el gran número de ciudadanos hace necesaria la representación para poder participar en las democracias a gran escala.

---

<sup>16</sup> *Ibíd...*, p.25.

La democracia directa implica la participación de los individuos en las deliberaciones, sin la existencia de intermediarios. “cualquier democracia directa es, de alguna forma, una democracia autogobernante. Pero sabemos que el significado del autogobierno depende crucialmente del factor tamaño; y así sucede con el significado y la realidad de la democracia directa. Puede decirse que la existencia de una democracia directa, literal y auténticamente autogobernante se restringe sólo a grupos relativamente pequeños, grupos del tamaño de una asamblea”.<sup>17</sup> Como se mencionó, en la democracia representativa quienes toman las decisiones que afectan a toda la colectividad son las personas elegidas para esos fines. No obstante, la existencia de una de ellas no excluye a la otra, más bien son subespecies que se pueden integrar. En un sistema democrático integral las dos son necesarias, pero ninguna por sí misma es suficiente.

Otro aspecto sobresaliente se encuentra en la propuesta inicial de Dahl, con la cual amplía el énfasis que presenta en su concepción de las sociedades modernas como poliarquicas y no como ámbitos monocráticos. Para él las condiciones “de procedimiento mínimas”, para que pueda existir la democracia política son las siguientes: “1) El control de las decisiones del gobierno sobre política está constitucionalmente investido en los funcionarios electos. 2) Los funcionarios electos son elegidos en elecciones frecuentes y conducidas con limpieza en las que la coerción es relativamente poco común. 3) Prácticamente todos los adultos tiene derecho a votar en la elección de los funcionarios. 4) Prácticamente todos los adultos tienen derecho a presentarse como candidatos para cargos electivos en el gobierno. 5) Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin el peligro de un castigo severo, sobre asuntos políticos definidos ampliamente. 6) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Además, las fuentes alternativas de información existen y están protegidas por la ley. 7) Los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluidos partidos políticos y grupos de interés que sean independientes”.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo*, México, Alianza, 1997, pp. 150-151, citado por Mellado Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001, p. 16.

<sup>18</sup> Schmitter Philippe C. y Lyn Karl Terry, *op.cit.*, p. 42.

Lo sustancial de la vertiente de la democracia procesal se refiere a la forma en que se adquiere el poder, cómo se toman las decisiones y quién está autorizado para hacerlo. Asimismo el respeto de un núcleo básico de derechos civiles y la realización regular de elecciones competitivas; es decir, elecciones en las que los partidos políticos representan opciones efectivas. Todo ello para lograr la estabilidad y la continuidad institucional, evitando la violencia como la principal manera de obtener el poder político.

### **B) La democracia participativa**

A diferencia de lo que aplica para la democracia procesal, en la vertiente de la democracia participativa se enfatizan otros elementos, advirtiendo del riesgo que existe de perder la relación del concepto con su significado anterior si no son tomados en cuenta. Sobresale el principio de ciudadanía, como un elemento que trasciende la participación en los procesos electorales. Otorgándole un papel activo en la relación entre gobernantes y gobernados, incidiendo en las decisiones que tienen consecuencias colectivas; mediante su influencia permanente en el terreno de la opinión pública.

En una concepción de mayor amplitud, se puede hablar de democracia social y de democracia económica, las cuales juegan el papel de ampliar y completar a la democracia política. Respecto a la primera, Giovanni Sartori comenta que su significado se refiere al “conjunto de las democracias primarias –pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas- que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil. En este sentido, un término preñado de significado es el de ‘sociedad multi-grupal’, o sea, aquélla estructurada en grupos que se autogobiernan. En consecuencia, aquí democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política”.<sup>19</sup>

Más adelante argumenta en torno a la caracterización de la democracia económica y para un primer acercamiento la distingue de la democracia política -la cual se apoya en la igualdad jurídico-política-, y la democracia social -apoyada en la igualdad de status-. En esa secuencia a la democracia económica le corresponde la igualdad económica, la

---

<sup>19</sup> Sartori Giovanni, ¿Qué es la democracia?, México, Taurus, 2003, pp. 24-25.

cual está por eliminar los extremos de riqueza y pobreza mediante la redistribución que permita el bienestar general. Este tipo de democracia adquiere mayor especificidad al catalogarla como una subespecie de la “democracia industrial”.

“Democracia económica es la democracia en el lugar de trabajo y dentro de la organización y la gestión del trabajo. En la sociedad industrial el trabajo se concreta en las fábricas y, entonces, es en la fábrica donde se hace necesario situar a la democracia. De esta manera, al miembro de la ciudad política, al polítes, lo sustituye el miembro de una comunidad económica concreta, el trabajador, de tal modo que se reconstituye la microdemocracia o, mejor dicho, se instaura una miríada de microdemocracias en las que se da, conjuntamente, la titularidad y el ejercicio del poder”.<sup>20</sup>

El Estado no es el único centro de poder, más bien se encuentra diseminado en toda la sociedad civil. Básicamente el poder fluye a través de dos direcciones: de forma descendente y de manera ascendente. En las sociedades modernas, el poder político puede fluir de abajo hacia arriba, desde el individuo considerado como ciudadano hacia el Estado. En ese sentido, cuando se habla acerca de un proceso de democratización, “este consiste no tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones”.<sup>21</sup>

En la compatibilidad entre liberalismo y democracia, adquiere una singular importancia el involucramiento de los ciudadanos en diversos aspectos de la conformación del Estado. Especialmente en lo que se refiere al respeto de los derechos de todos los ciudadanos y la limitación del uso arbitrario del poder, “la mayor garantía de que los derechos de libertad están protegidos contra la tendencia de los gobernantes a limitarlos y suprimirlos reside en la posibilidad de que los ciudadanos se defiendan de los abusos eventuales. Ahora bien: el mejor remedio contra el abuso de poder bajo cualquier forma,

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 25.

<sup>21</sup> Bobbio Norberto, El futuro... op. cit., p. 63.

aunque ‘mejor’ de ninguna manera quiere decir ni óptimo ni infalible, es la participación directa o indirecta de los ciudadanos, del mayor número de ciudadanos, en la formación de las leyes”.<sup>22</sup> La consolidación del Estado liberal democrático, puede coincidir con el crecimiento en la esfera de la libertad de los ciudadanos y de esa manera incidir en la emancipación gradual de la sociedad civil.

La extensión de la democracia como forma de gobierno hacia una forma de vida, requiere de la participación consciente de los ciudadanos en la toma de las decisiones que le afectan a la colectividad. “La participación ciudadana es un componente de la democracia porque la construcción y consolidación de ésta es una labor que incluye no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también a la sociedad civil. Para que una entidad se pueda calificar como democrática, es necesario que cuente con la participación responsable y voluntaria de sus ciudadanos en la toma de decisiones políticas, sin que ésta se circunscriba y agote en las elecciones”.<sup>23</sup> La noción de participación ciudadana no se agota con el derecho de voto, es decir, va más allá de la posibilidad de elegir a los representantes, es la capacidad de los individuos y las organizaciones de actuar en el terreno público para hacer valer sus intereses sociales, como el acceso a bienes y servicios básicos y en general todos los aspectos que engloban los “derechos políticos”.

En el esquema participativo se sostiene que las actividades que forman buenos líderes, también puede repercutir en la formación de buenos ciudadanos. Es decir, éstos últimos son susceptibles de participar en el ejercicio del poder; tomando parte en la formación de la voluntad y la opinión pública. El papel central que juegan dentro del régimen político, les permite constituirse en reproductores fundamentales de la cultura democrática. “Porque es mediante la experiencia política como uno desarrolla un concepto de la virtud cívica, aprende a tolerar la diversidad, a moderar el fundamentalismo y el egoísmo, y a ser capaz y estar dispuesto a llegar a compromisos. De aquí la insistencia de que sin espacios públicos para la participación efectiva de la ciudadanía en el gobernar y el ser gobernada, sin una reducción decisiva de la brecha

---

<sup>22</sup> Ibid., pp. 46-47.

<sup>23</sup> Mellado Roberto, op. cit., p. 17.

entre gobernantes y gobernados, hasta el punto de su abolición, la organización política de los estados es democrática sólo de nombre”.<sup>24</sup>

No obstante, al radicalizar esta vertiente se corre el riesgo de asumir posiciones que pretenden sustituir las instituciones del modelo representativo, en lugar de buscar complementarlo. Al querer aplicar como principios únicos de la organización social el modelo ideal de la polis griega, el que sustenta a la tradición republicana de la ciudad-Estado medieval o las formas de democracia generadas en los movimientos de trabajadores; se elimina la diferenciación de la sociedad al concebirla como un todo. Siendo que las sociedades modernas se caracterizan por su complejidad y por la multiplicidad de ámbitos que se articulan en su formación.

Por lo anterior, en la tradición de la democracia participativa adquiere singular importancia concebir la presencia y desarrollo de la sociedad civil, pero como un componente diferenciado del Estado y de la economía. Para lo cual es pertinente profundizar en el análisis de las diversas concepciones desde la época moderna y conocer la evolución que ha presentado como un ámbito sobresaliente para la democratización de la sociedad. Diversas tradiciones de pensamiento se han ocupado de abordar este tema, no obstante el interés aquí es resaltar diversos enfoques que se pueden situar en la línea de la teoría crítica.

## **2. Enfoques sobre la sociedad civil**

### **A) El sistema de sociedad civil en Hegel**

Construye su argumentación considerando dos referentes, que se pueden denominar la tradición aristotélica y la tradición iusnaturalista. En el modelo Aristotélico, a partir de la conjunción de la dicotomía familia/Estado, los individuos configuran la polis o ciudad, como una comunidad independiente y autosuficiente. El Estado es el espacio donde los ciudadanos se articulan políticamente para lograr su felicidad, concebida como un fin hacia el cual se orientan todas las actividades de la vida en común. Mediante la constitución o gobierno, que es el supremo poder del Estado, se conduce a la comunidad al logro de ese fin. No obstante, ese orden no es posible sin la existencia de familias o células básicas de la sociedad, por medio de las cuales la comunidad logra

---

<sup>24</sup> Cohen L. Jean y Arato Andrew, *Sociedad Civil y Teoría política*, México, FCE, 2001, p. 26.

su organicidad. El Estado y la familia son considerados como sociedades naturales basadas en la naturaleza política o en el ser social del hombre.

En la propuesta iusnaturalista, la sociedad civil representa un paso adelante con respecto a la “sociedad natural”, es equiparada a una etapa de civilización en la que la racionalización humana logra la construcción del orden social más perfecto: el Estado. Contrariamente al estado de la naturaleza o sociedad natural el Estado es considerado: "como el momento supremo o definitivo de la vida común y colectiva del hombre, ser racional, como el resultado más perfecto o menos imperfecto de aquel proceso de racionalización de los instintos o de las pasiones o de los intereses, por el que el reino de la fuerza desordenada se transforma en el reino de la libertad regulada".<sup>25</sup> Aquí la sociedad civil es un estado social artificial o instituido, mediante el cual los individuos deciden superar el estado de naturaleza, estableciendo reglas o normas fincadas en un consenso social. El Estado se convierte en el depositario del poder común y tiene la función de garantizar el orden construido.

Hasta Hegel la sociedad civil era un momento contenido en el Estado, entendido a través de una doble contraposición. Como se mencionó, en una tradición se coloca frente a la familia y en la otra vertiente es colocado frente al estado de naturaleza. El esquema que propone es de mayor complejidad con relación a los modelos dicotómicos anteriores. Sitúa a la sociedad civil como un momento intermedio entre la familia y el Estado. En ella distingue tres partes o componentes: el sistema de necesidades, la administración de justicia y las corporaciones, incluyendo a la policía. Cada elemento cumple una función específica dentro de la sociedad moderna. El sistema de necesidades se refiere al aspecto económico, que comprende la producción, la distribución y el consumo de los productos necesarios para satisfacer diferentes necesidades y deseos de los miembros de la sociedad; la administración de justicia tiene como finalidad resolver las disputas que surjan en torno a los contratos en el ámbito privado, o sea, entre personas; el momento de la corporación y de la autoridad pública o policía, que cumple la función de regular y facilitar las actividades de los otros dos momentos.

---

<sup>25</sup> Bobbio Norberto. “Gramsci y la concepción de la sociedad civil”, en Cuadernos de pasado y presente, núm. 19, Siglo XXI, Argentina, 1974, p. 65.

En la elaboración de su sistema triádico, la sociedad civil no se contrapone al Estado, ni es una fase previa para su formación. “Lo que distingue a la sociedad civil de Hegel de la de sus predecesores no es su retraimiento a la sociedad pre-estatal... sino su identificación con una forma estatal en todo caso imperfecta. Más que ser, como fue interpretada después, el momento anterior a la formación del Estado, la sociedad civil hegeliana representa el primer momento de la formación del Estado, el Estado jurídico-administrativo, cuya tarea es la de regular las relaciones externas, mientras que el Estado propiamente dicho es el momento ético-político, cuya misión es la de realizar la adhesión íntima del ciudadano a la totalidad de la que forma parte, tanto así que se podría llamar el Estado interno o interior”.<sup>26</sup>

El Estado es el concepto que ocupa el lugar central en todo su desarrollo teórico, el proceso de la racionalización de la sociedad moderna culmina con la posición que le otorga como el sujeto de la historia universal y la culminación del movimiento del Espíritu objetivo. Dentro de una concepción eminentemente filosófica, el filósofo cúspide del idealismo alemán “se propuso fusionar los conceptos de derecho y de moral, a fin de crear una sociedad moralmente justa, en la que se reflejara plenamente la libertad como ley fundamental de la conciencia para el cumplimiento de los valores del espíritu absoluto, dentro de un orden normativo que partiera de la familia y tuviera su garantía en el Estado, en el cual, a su vez, tendría su asiento lo más puro del espíritu humano”.<sup>27</sup> Su concepción muestra al Estado como la encarnación objetiva de la vida ética y se evidencia la intención de recuperar el sentido casi religioso de la polis griega.

Considerando ese eje rector, el papel asignado a la sociedad civil como Estado inferior no tiene una connotación negativa, más bien su pretensión es la de especificar los componentes y las funciones propias de cada ámbito. “Mientras el Estado superior está caracterizado por la constitución y por los poderes constitucionales, como el poder monárquico, el poder legislativo y el gubernativo, el Estado inferior actúa mediante dos poderes jurídicos subordinados, que son el poder judicial y el poder administrativo. De

---

<sup>26</sup> Bobbio Norberto, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, México FCE, 2001, p. 53.

<sup>27</sup> Cueva Mario de la, La idea del estado, FC E-UNAM, México, 1994, p. 262.

los cuales, el primero tiene la tarea fundamentalmente negativa de dirimir los conflictos de interés y reprimir las ofensas al derecho establecido; el segundo, de proveer a la utilidad común, interviniendo en la vigilancia de las costumbres, en la distribución del trabajo, en la educación, en la ayuda a los pobres, en todas las actividades que distinguen al Wohlfahrt-Staat, el Estado que se ocupa del bienestar externo de sus súbditos”.<sup>28</sup>

Estos dos últimos momentos representan el espacio institucional propio en el que se desenvuelve la sociedad civil. Son aspectos abordados de manera tradicional en las doctrinas del Estado, en las cuales según Hegel los teóricos jurídicos y políticos que lo precedieron cometieron el error de equiparar al Estado con el momento de la sociedad civil o Estado inferior de su esquema. Sosteniendo una concepción eminentemente privatista de su desarrollo, en la que lo más importante es el egoísmo de los sujetos. “Tras esta concepción restringida de la sociedad civil con respecto al Estado totalmente desarrollado, se puede entrever una alusión tanto a la teoría lockiana del Estado para la cual el Estado surge únicamente para impedir la justicia privada propia del estado de naturaleza donde no hay un juicio imparcial por encima de las partes, y para proteger la propiedad entendida como un derecho natural, como a la teoría del Estado eudemonista propia de los partidarios del absolutismo ilustrado, que asume la tarea de ver por el bienestar de los súbditos, pero que nunca va más allá de una concepción individualista de la unión social”.<sup>29</sup>

En la tradición Aristotélica los términos de la antítesis son familia-Estado y en la tradición del derecho natural son estado de naturaleza-estado civil, con Hegel se encuentran las bases para posteriores desarrollos de antítesis, de manera sobresaliente la dicotomía sociedad civil-sociedad política. “Hegel, es en efecto, la mente que se peca de la necesidad de unificación , y suyo es el tema de la composición de los dualismos. Pero dado que el suyo es un tema ideal, la solución que del mismo se deriva no es efectivamente una solución real. La recomposición del mundo en la historia unitaria de la ideas tiene su talón de Aquiles en el supuesto de la historia como algo meramente

---

<sup>28</sup> Bobbio Norberto, Estado, gobierno...op. cit., pp. 53-54.

<sup>29</sup> Ibid., p. 55.

ideal y en la pretensión de que las raíces del mundo más bien son susceptibles de comprensión que de transformación”.<sup>30</sup>

## **B) Sociedad civil en Gramsci**

Al igual que en la concepción de Marx, para Gramsci, la sociedad civil representa el momento activo y positivo del desarrollo histórico. Retoma la dicotomía simple de sociedad civil-estado, como punto de partida, dejando en claro que esa división representa un esquema conceptual que permite llevar a cabo interpretaciones históricas. Los conceptos pueden separarse para fines analíticos, pero en la realidad ambas partes son inseparables, por lo que "la distinción entre el momento de la fuerza (sociedad política) y el del consenso (sociedad civil) es una regla práctica de investigación, un instrumento que permite un mejor análisis de la realidad orgánica dentro de la cual es absolutamente imposible separar estos dos momentos, en la realidad efectiva -dijo Gramsci- la sociedad civil y Estado se identifican".<sup>31</sup>

Gramsci se distingue de Marx, porque sitúa a la sociedad civil en el momento de la superestructura. En los Cuadernos de la Cárcel Gramsci escribió lo que entendía por sociedad civil. Se puede decir que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos que las instituciones estatales tienen el deber de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos.

Según Norberto Bobbio: "Gramsci entiende por sociedad civil un momento de la superestructura, en particular el momento de la hegemonía que se distingue del momento del puro dominio como momento de la dirección espiritual y cultural que acompaña e integra de hecho en las clases efectivamente dominantes y debe acompañar e integrar en las clases que tienden al dominio el momento de la pura fuerza".<sup>32</sup>

El plano superestructural es el momento determinante, en el que se ligán las funciones de consenso y de dominio, "por ahora se pueden fijar dos grandes planos

---

<sup>30</sup> Cerroni Umberto. Introducción a la ciencia de la sociedad, Crítica, España, 1977, p.217.

<sup>31</sup> Texier Jacques, Gramsci teórico de las superestructuras, Ediciones de Cultura Popular, México, 1975, p.16.

<sup>32</sup> Bobbio Norberto et. al., Diccionario de política, Siglo XXI, México, 1982, pp.1574-75.

superestructurales, uno que podríamos denominar de la sociedad civil formado por el conjunto de los organismos vulgarmente llamados privados y otro de la sociedad política o estado que corresponden a la función de hegemonía que el grupo dominante ejerce en toda la sociedad y a la de dominio directo o de comando que se expresa en el estado y en el gobierno jurídico".<sup>33</sup> El sentido que le otorga a la sociedad civil quedó expresado en el siguiente enunciado: "en el sentido de hegemonía política y cultural de un grupo social sobre toda la sociedad, como contenido ético del Estado".<sup>34</sup>

La hegemonía es el momento de ligazón entre determinadas condiciones objetivas y el dominio de hecho de un determinado grupo dirigente, que se lleva a cabo en la sociedad civil por medio de una constante elaboración y difusión cultural, es decir, por la puesta en marcha de una concepción del mundo. La hegemonía es concebida como un concepto más extenso porque abarca el momento de la dirección política y el momento de la dirección cultural.

Ningún sistema social podría existir en el que la base de la hegemonía fuera el puro consenso, ni tampoco un Estado en donde un mismo grupo social pudiera mantener duraderamente su dominación sobre la base exclusiva de la coerción. Es por ello que en "un sistema donde bastara sólo el consenso es utopía pura, por estar basado en el presupuesto de que todos los hombres son realmente iguales y, por consiguiente, igualmente razonables y morales, es decir, posibles de aceptar la ley espontáneamente, libremente y no por coerción, como impuesta por otra clase, como algo externo a la conciencia. En cuanto a la dominación fundada exclusivamente sobre la fuerza, no puede ser sino provisoria y expresa la crisis del bloque histórico cuando la clase dominante, al no tener más la dirección ideológica, se mantiene artificialmente por la fuerza".<sup>35</sup>

Gramsci considera a las ideologías como parte de la superestructura, pero a diferencia de Marx, que llama sociedad civil al conjunto de las relaciones económicas que constituyen la base material, Gramsci llama sociedad civil a la esfera en la que actúan

---

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Bobbio Norberto, "Gramsci y la concepción... op. cit., p. 65.

<sup>35</sup> Portelli Hugues Gramsci y el bloque histórico. Siglo XXI, México, 1973, p. 30.

los aparatos ideológicos cuya tarea es la de ejercer hegemonía y, mediante la hegemonía, de obtener el consenso. El tema de la ideología se encuentra estrechamente ligado con el de la hegemonía, porque precisamente la clase dominante ejerce la hegemonía política y social, con la elaboración y difusión de prácticas ideológicas, a través de las denominadas "instituciones privadas" o aparatos hegemónicos de la sociedad civil como los sindicatos, las escuelas, los partidos políticos, las iglesias, la familia, los medios masivos de comunicación.

La ideología organiza la acción y mueve a los sujetos a actuar; Gramsci considera que en toda acción se expresa una visión del mundo y que ésta puede manifestarse en forma mucho más elaborada y a un alto nivel de abstracción. Las ideologías, cuya sede histórica es la sociedad civil, dejan de ser consideradas justificaciones de un bloque de poder, y son consideradas fuerzas formativas y creadoras de nueva historia, es decir, pueden ser colaboradoras de un poder en formación. Lo anterior se refleja en "el momento ético-político, en cuanto momento de la libertad entendido como conciencia de la necesidad (o sea de las condiciones materiales) domina el momento económico, mediante el reconocimiento de que el sujeto activo de la historia hace de la objetividad, reconocimiento que permite resolver las condiciones materiales en instrumento de acción, y por lo tanto obtener el fin deseado".<sup>36</sup>

El campo de la política resulta ampliado, ya que si los elementos de una formación social dependen en su articulación de prácticas históricas concretas, otras prácticas diversas pueden proponer y luchar por articulaciones diferentes. Así Gramsci establece que: "La política es acción permanente y da nacimiento a organizaciones permanentes en cuanto se identifica con la economía. Pero esta última se distingue también de la política y por ello se puede hablar separadamente de economía y de política y se puede hablar de 'pasión política' como de un impulso inmediato a la acción que nace en el terreno 'permanente y orgánico' de la vida económica, pero lo supera, haciendo entrar en juego sentimientos y aspiraciones en cuya atmósfera incandescente el mismo cálculo

---

<sup>36</sup> Bobbio Norberto, "Gramsci y la... op. cit., p. 82.

de la vida humana individual obedece a leyes diferentes de las que rigen el pequeño interés individual".<sup>37</sup>

Una estructura de fuerza exterior que oprime al hombre y que lo vuelve pasivo, puede transformarse en un medio de libertad, en un instrumento para crear una nueva forma ético-política como base de las relaciones sociales. De acuerdo con Gramsci, "se puede emplear el término 'catársis' para indicar el paso del momento meramente económico (o egoístico-pasional) al momento ético-político, o sea la elaboración superior de la estructura en superestructura en la conciencia de los hombres. Esto implica también el paso de lo objetivo a lo subjetivo y de la necesidad a la libertad".<sup>38</sup>

La extinción del Estado en la sociedad sin clases, es una tesis constante en los escritos del marxismo ortodoxo, la tesis plantea que esa extinción es un límite ideal que se logrará cuando se resuelvan las contradicciones existentes entre las relaciones sociales de producción y los medios de producción. Para Gramsci, la extinción del Estado consiste en una "reabsorción de la sociedad política en la sociedad civil", es decir, una prolongación de la sociedad civil, y por lo tanto de la hegemonía que abarque el espacio ocupado por la sociedad política. Denominó a la sociedad sin estado como sociedad regulada, es decir, "los estados hasta ahora existentes son una unidad dialéctica de sociedad civil y de sociedad política, de hegemonía y de dominio. La clase social que logre universalizar tanto la propia hegemonía como para hacer que el momento de la coerción sea superfluo habrá sentado las premisas para el paso a la sociedad regulada".<sup>39</sup> En el marxismo ortodoxo el movimiento que llega a la extinción del Estado es fundamentalmente estructural, en Gramsci es principalmente superestructural; mediante la prolongación de la sociedad civil hasta su universalización.

### **C) La perspectiva habermasiana de la sociedad civil**

Para adentrarnos en la concepción que tiene Habermas, es necesario remitirse primero a los propósitos de su construcción teórica. De manera general se puede enfatizar que buscó vincular la teoría con la práctica, restableciendo los puntos de unión entre los

---

<sup>37</sup> Gramsci, Antonio. Maquiavelo y Lenin. Notas para una teoría política marxista, Ed. Diógenes, 1972, p. 23-24.

<sup>38</sup> Ídem., p. 81.

<sup>39</sup> Ibid., p. 91.

conocimientos científicos adquiridos mediante la investigación social y las bases empíricas y normativas de la interacción social. Reeditando los postulados contenidos en la tradición de la teoría crítica, en conjunción con una ética comunicativa. En relación con la primera, el planteamiento filosófico se alejó de las labores meramente especulativas, para dirigirse a la utilización de la racionalización en la transformación de la realidad. Respecto a la segunda, el esfuerzo se dirigió a la construcción de fundamentos comunicativos sólidos para la interacción humana.

A partir de la crítica a la vertiente funcionalista, su propuesta sobre el orden social se basa en un modelo compuesto por la dicotomía sistema-mundo de la vida, concebida como la representación de la diferenciación de dos niveles en las sociedades modernas. El significado de sistema es tomado del enfoque argumentado por Luhmann. “El sistema es el ‘espacio de las interdependencias no voluntarias de los efectos de la coordinación de acciones que van más allá de las normas de los actores’. Dicho de otra manera, el sistema comprende el terreno de las consecuencias de la acción estratégica, que aparece a los actores, a nivel macrosocial, como una especie de mecanismo automático: el mercado, por un lado, y el aparato de Estado, por otro. Por consiguiente, el sistema contiene dos subsistemas: el económico y el administrativo, que son coordinados, respectivamente, por una media diferente: el dinero para el primero y el poder para el segundo”.<sup>40</sup>

Esos elementos de intermediación al mismo tiempo que reducen la complejidad de la operación de los subsistemas, delimitan sus fronteras con respecto al medio ambiente o sociedad. Para lograr la integración sistémica o estabilización de las relaciones entre el sistema y el medio ambiente, tiene que respetarse la lógica propia de la acción estratégica y propositiva, que le es inherente. En el sistema, el tipo de acción de los agentes encuentra sus límites, los subsistemas regulan esas actividades delimitando su capacidad de actuación y de elección.

---

<sup>40</sup> Olvera Alberto, “el concepto de sociedad civil en una perspectiva Habermasiana: hacia un nuevo proyecto de democratización” en *Sociedad Civil. Análisis y debates* no. 1, otoño 1996, DEMOS-IAP-FAM, México D.F., pp. 34-35.

En contraposición con el sistema, “el mundo de la vida es el espacio socio-cultural, el dominio de la reproducción cultural, la integración social y la socialización. El tipo de acción social que lo constituye es la acción comunicativa. ‘Bajo el aspecto funcional de alcanzar el mutuo entendimiento, la acción comunicativa sirve para la trasmisión y la renovación del conocimiento cultural; bajo el aspecto de la coordinación de la acción, sirve a la integración social y el establecimiento de la solidaridad grupal; bajo el aspecto de socialización, sirve para la formación de identidades personales. Las estructuras simbólicas del mundos de vida se reproducen a sí mismas a través de la continuidad del conocimiento válido, la estabilización de la solidaridad grupal y la formación de actores responsables... el mundo de la vida tiene dos niveles de existencia: a) las tradiciones y presunciones contenidas en el lenguaje y la cultura, es decir, un horizonte de experiencias no problematizadas; este es el trasfondo común al cual recurrimos en nuestros encuentros cotidianos y por ello no nos podemos evadir de él ni criticarlo en su totalidad; b) los componentes institucionales o sociológicos: la cultura (significado), la personalidad (capacidad) y la sociedad (solidaridad)”.<sup>41</sup>

Una vez establecidos los dos planos y aclarando el tipo de lógica de la acción que le corresponde a cada uno, surge la cuestión de la estrategia de análisis que tiene que ser empleada para estudiarlos. Para abordar el estudio del orden social de manera integral se requieren dos perspectivas: en el nivel del sistema sólo es posible la perspectiva del observador para adentrarse en el análisis de la lógica estratégica y propositiva; algo diferente sucede con la lógica de la acción comunicativa, la cual tiene que ser explicada a partir de la reconstrucción del significado que los actores le otorgan a su acción. Sobre estas dos vías para la comprensión del orden social, Habermas plantea la justificación de combinar el análisis social de la hermenéutica con los postulados teóricos del funcionalismo.

La acción comunicativa se orienta al entendimiento de los interlocutores, quienes tienen que darse razones para otorgarle validez a sus posiciones. “Para Habermas en los mismos actos de habla está presupuesta la precondition del mutuo entendimiento. Al hablar, nosotros estamos usando un consenso implícito formado por el reconocimiento mutuo de cuatro tipos diferentes de validez de nuestras afirmaciones: que estas son

---

<sup>41</sup> Ibid., p. 35.

comprensibles, que su contenido es verdadero, que el hablante es sincero y que es apropiado realizar el acto discursivo dadas las condiciones de diálogo establecidas”.<sup>42</sup> En una situación ideal para realizar la acción del habla de manera perfecta, tendrían que suspenderse las restricciones de la acción, o sea, la interferencia que provocan las fuerzas externas o relaciones de poder. No obstante, en la práctica la comunicación es distorsionada por factores ideológicos, sociales y políticos, por lo que el objetivo de una comunicación libre de trabas se entiende como una lucha por la libertad. De la articulación de estos elementos se deriva la posibilidad de concebir a la sociedad civil, situada en el mundo de la vida, ubicada en el campo institucional donde se desenvuelven las prácticas asociacionales y se forma la cultura.

La condición de existencia de ese nivel institucional del mundo de la vida, es la presencia de una esfera pública, en la que tenga lugar el ejercicio colectivo de la crítica y de la publicidad, donde se posibilite la racionalidad comunicativa. La autonomía de esta esfera gira en torno a tres características. “La primera es que se institucionaliza la idea normativa de que en el espacio público existe una igualdad, una paridad entre los sujetos sociales. Dicha igualdad, permite erigir una barrera frente al poder y permite la vigilancia a los funcionarios públicos. En segundo lugar, las discusiones se abren a la problematización de áreas incuestionadas previamente. Y, finalmente, el tercer elemento es el desenclaustramiento de lo público, es decir, ya no es posible mantener un espacio público cerrado”.<sup>43</sup> Esa autonomía tiene que realizarse de manera constante, ante la mediatización de sus potencialidades que realiza el sistema, a través del dinero y el poder; que son como mencionamos los elementos a través de los cuales se manifiestan y articulan los subsistemas económico y administrativo que le dan forma.

En un texto relativamente reciente, Habermas especifica lo que entiende por sociedad civil, refiriéndose a los componentes de su propuesta teórica mencionados anteriormente. Comenta el distanciamiento con respecto a la ubicación que le asignan a ese ámbito en la tradición marxista, formando parte de la estructura económica y resaltando su peso en el ámbito privado. “Antes su núcleo institucional lo constituye esa

---

<sup>42</sup> Ibid., p. 36.

<sup>43</sup> Lara María Pía, “Jürgen Habermas y su modelo de espacio público” en *Perspectivas teóricas contemporáneas de las ciencias sociales*, Andrade Alfredo (comp.), México, FCPS-UNAM, 1999, p. 267.

trama asociativa no-estatal y no-económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en el componente del mundo de la vida, que (junto con la cultura y la personalidad) es la sociedad. La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y elevándole, por así decir, el volumen o voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política. El núcleo de la sociedad civil lo constituye una trama asociativa que institucionaliza los discursos solucionadores de problemas, concernientes a cuestiones de interés general, en el marco de espacios públicos más o menos organizados”.<sup>44</sup>

Más adelante especifica el lugar que guarda el conjunto de asociaciones con respecto a otras instancias y la manera en que se liga con los intereses privados, para manifestarse en el espacio público. Espacio que adquiere una singular relevancia, porque es en él donde se genera la influencia de los sectores organizados de la sociedad. “Tal base asociativa no constituye, ciertamente, el elemento más llamativo de un espacio de la opinión pública que viene dominado por los medios de comunicación de masas y por las grandes agencias, que es sometido a observación por las instituciones especializadas en estudios de mercado y en estudios de opinión y que queda invadido por el trabajo publicitario, la propaganda y la labor de captación de los partidos políticos y de las asociaciones. Pero en todo caso constituye el sustrato organizativo de ese público general de ciudadanos que surge, por así decir, de la esfera privada y que busca interpretaciones públicas para sus intereses sociales y para sus experiencias, ejerciendo así influencia sobre la formación institucionalizada de la opinión y la voluntad políticas.”<sup>45</sup>

Para entender mejor el concepto de sociedad civil que propone, es necesario aclarar otros aspectos como el espacio público, el espacio público-político y lo que entiende por influencia en ellos. Componentes sobresalientes, que van ligados con los demás elementos teóricos y que manifiestan una articulación ineludible con la acción comunicativa. Con relación al primero, lo diferencia comentando que no es una institución, ni un sistema, más bien es un ámbito con horizontes abiertos y porosos,

---

<sup>44</sup> Habermas Jürgen, *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta, 1998, p. 447.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

desplazados hacia el exterior. “El espacio de la opinión pública, como mejor puede describirse es como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos. Al igual que el mundo de la vida en su totalidad, también el espacio de la opinión pública se reproduce a través de la acción comunicativa, para la que basta con dominar un lenguaje natural; y se ajusta a la inteligibilidad general de la práctica comunicativa cotidiana”.<sup>46</sup>

El espacio público-político hace referencia a la planteamiento de problemáticas en el ámbito propio del sistema político, el cual se encarga de realizar la tematización y reelaboración de los problemas sociales y políticos para reeditar el control dentro de su propio marco. “El espacio público-político lo hemos descrito como caja de resonancia para problemas que han de ser elaborados por el sistema político porque no pueden ser resueltos en otra parte. En esta medida el espacio público-político es un sistema de avisos con sensores no especializados, pero que despliegan su capacidad perceptiva a lo largo y ancho de toda la sociedad. Desde el punto de vista de la teoría de la democracia el espacio público-político tiene que reforzar además la presión ejercida por los problemas, es decir, no solamente percibir e identificar los problemas, sino también tematizarlos de forma convincente y de modo influyente, proveerlos de contribuciones, comentarios e interpretaciones, y dramatizarlos de suerte que puedan ser asumidos y elaborados por el complejo parlamentario”.<sup>47</sup>

Finalmente, la cuestión de la influencia se entiende como un elemento presente en las interacciones, caracterizada por ser una forma de comunicación compartida, mediante un conjunto de símbolos asumidos mediante la convicción razonada o a través de la sugestión retórica. “La ‘influencia’ se nutre del recurso que es el entendimiento, pero se basa en una especie de anticipo, es decir, en la confianza que se pone en posibilidades de convicción actualmente no comprobadas. En este sentido las opiniones públicas representan un potencial político de influencia que puede utilizarse para ejercer influencia sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos o sobre la formación de la voluntad en los organismos parlamentarios, en los gobiernos y en los tribunales.

---

<sup>46</sup> Ibid., p. 440.

<sup>47</sup> Ibid., pp. 439-440.

Ahora bien, el influjo político de tipo publicístico, es decir, apoyado por convicciones de tipo público, sólo se transforma en poder político, es decir, en un potencial para tomar decisiones vinculantes, cuando opera sobre las convicciones de los miembros autorizados del sistema político y determina el comportamiento de electores, parlamentarios, funcionarios, etc. El influjo publicístico-político, al igual que el poder social, sólo puede transformarse en poder político a través de procedimientos institucionalizados”.<sup>48</sup>

De acuerdo con el autor, el orden social integrado por el sistema y el mundo de la vida, manifiesta una gran potencialidad de ésta última. Toda vez que de acuerdo con la lógica de la acción comunicativa a través de la cual se desenvuelve, existe la posibilidad de lograr el entendimiento racional para generar consensos entre los individuos. En ese sentido representa un espacio para construir la autonomía social, propia de los elementos que constituyen a la sociedad civil. El espacio público en el cual se desarrolla y la manera en que se ejerce la influencia al sistema político para la solución de las diversas problemáticas. Reconoce las aportaciones que hacen Cohen y Arato a la comprensión del concepto de sociedad civil, en la medida en que profundizan en su diferenciación con otros ámbitos de la sociedad como son el Estado y la economía. Asimismo, de la complejidad desarrollada en el mundo de la vida, resaltando la pluralidad, la privacidad, la publicidad y la legalidad como elementos que sustentan su existencia en las sociedades modernas.

#### **D) Los aportes de Cohen y Arato para comprender la sociedad civil**

Su propuesta queda inscrita en un ámbito donde se discute de manera teórica y política la democratización de las sociedades contemporáneas. Retomando los postulados de Habermas, se abocan a desarrollar su propuesta teórica ubicándola en los procesos de cambio que se experimentan en las democracias a partir de la década de los ochentas. Argumentando sobre la ubicación y el papel de la sociedad civil comentan “nuestra tesis es que el concepto de sociedad civil indica un terreno en Occidente que se ve amenazado por la lógica de los mecanismos administrativos y económicos, pero que también es el principal espacio para la expansión potencial de la democracia bajo los regímenes democrático-liberales ‘que realmente existen’”.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Ibid., p. 443.

<sup>49</sup> Cohen L. Jean y Arato Andrew, op. cit., p. 7.

Parten de un esquema de análisis basado en la división de tres esferas de la sociedad contemporánea, en el que ubican a la sociedad civil como un espacio de intermediación entre el Estado y la economía. “Entendemos a la ‘sociedad civil’ como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por formas de autoconstitución y automovilización”.<sup>50</sup>

La sociedad civil se distingue de la sociedad económica y de la sociedad política. En la sociedad económica se encuentran las organizaciones de producción, distribución y consumo, que por lo regular son empresas, cooperativas, sociedades y organizaciones similares. En la sociedad política se encuentran los partidos, las organizaciones políticas y los públicos políticos, específicamente los parlamentos. Mediante esos dos tipos de sociedades, la sociedad civil se vincula con las esferas económica y Estatal. Éstas surgen a partir de aquélla y comparten formas de organización y comunicación, así como la manera de institucionalizarse, mediante derechos. Su diferencia es que los actores de la sociedad política participan directamente en el poder del Estado y procuran manejarlo, asimismo los que participan en la sociedad económica participan en la producción económica y buscan manejarla. Las funciones de la sociedad civil se dirigen en otras direcciones, como se verá más adelante.

Por ahora se continuará con la ubicación institucional del ámbito específico de la sociedad civil. Retomando la distinción realizada por Habermas sobre el sistema y el mundo de la vida, la sitúan en el segundo plano. Además agregan en ella las dos dimensiones de lo público y lo privado, al igual que lo hacen con los componentes del sistema. “Los dos conjuntos de dicotomías públicas y privadas, una al nivel de los subsistemas (Estado/economía) y la otra al nivel de la sociedad civil (esfera pública/familia), permiten una distinción entre los dos significados de privatización y de ‘la ampliación de lo público’. Como resultado, la intervención estatal en la economía no equivale automáticamente a la penetración del Estado en la esfera privada, al menos no más de lo que la liberalización de la economía debe significar lógicamente la erosión de

---

<sup>50</sup> Ibid., p. 8.

las esferas pública y privada. Por el contrario, en vista de los dos significados de ‘privado’, a diferencia del caso del modelo dicotómico del Estado y la sociedad, en este caso la retirada del Estado no necesita ser en beneficio de la expansión de la economía privada, y la limitación de la economía privada no debe verse necesariamente como el otro lado del crecimiento de la intervención estatal”.<sup>51</sup> El esquema original de tres partes que incluye Estado-economía-sociedad civil, se amplía con las dimensiones de lo público y de lo privado, asumiendo la siguiente forma Estado-economía-Mundo de la vida privado-Mundo de la vida público.

En el ámbito del mundo de la vida se encuentra todo el conjunto de conocimientos, de solidaridades y la dimensión cultural, que permite desarrollar las competencias abstractas de las personalidades. En el además se realiza la reproducción de las tradiciones y de las identidades. Ahí se ubica el plano institucional del mundo de la vida, que se distingue de los mecanismos que coordinan la acción económica y de las organizaciones organizadas burocráticamente. La institucionalización de los medios propios del sistema, que son el dinero y el poder, se arraiga en la composición dual del mundo de la vida. En el plano público (esfera pública) y en el plano privado (relaciones interpersonales y la familia). “Es aquí, al nivel institucional del mundo de la vida, que uno puede arraigar un concepto de sociedad civil accesible hermenéuticamente por estar integrado socialmente. Este concepto incluiría todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción, y que dependen principalmente de los procesos de la integración social para coordinar la acción dentro de sus fronteras”.<sup>52</sup>

La interacción comunicativa, presupone un proceso de racionalización del mundo de la vida que posibilita la modernización de sus componentes estructurales y esferas institucionales. Se generan nuevas formas de asociación voluntaria, en las que todos sus miembros, adquieren igualdad de derechos y pueden ocupar diversos cargos sin tener que atenerse a las restricciones surgidas a partir de la riqueza o del *status* que poseen. Para ello se cuenta con el instrumental legal, que sanciona y protege jurídicamente la interacción libre de los participantes, modificando el orden social en el que sólo algunos privilegiados se arrogaban el derecho de intervenir en todas las cuestiones que

---

<sup>51</sup> Ibid., pp. 484-485.

<sup>52</sup> Ibid., p. 483.

incidieran en los asuntos colectivos. “De gran importancia para una teoría de la sociedad civil es la penetración de la estructura moderna del mundo de la vida en las instituciones legales y la práctica legal, mediante las formas de una esfera de valores culturales diferenciada moral-legalmente, que se libera gradualmente de todos los restos de un orden sagrado. El resultado es la institucionalización de la ley positiva”.<sup>53</sup>

Con los presupuestos establecidos anteriormente, los autores aluden a los componentes de la sociedad civil entendiéndola “como la estructura institucional de un mundo de la vida moderno estabilizado por los derechos fundamentales, que incluirán dentro de su campo las esferas de lo público y de lo privado, en esta ocasión desde el punto de vista de un mundo de la vida. La institución de los derechos fundamentales representa un componente esencial de la modernización del mundo de la vida porque su estructura posconvencional está ligada a principios legales en vez de a reglas normativas, y también porque los derechos pueden contribuir a la modernización en el sentido de la diferenciación”.<sup>54</sup> Se hace necesario el establecimiento de ese marco normativo, para establecer los límites que al mismo tiempo protegen la estructura del mundo de la vida de la expansión de los mecanismos de los subsistemas, es decir, del dinero y del poder, los cuales pueden distorsionar por completo las funciones de las instituciones del mundo de la vida.

Ese sustento normativo funciona para estabilizar los procesos internos y la reproducción de las instituciones culturales, sociales y socializadoras. Así como las relaciones con la esfera económica y la Estatal. “Si nos concentramos en las esferas institucionales de la sociedad civil, podemos aislar tres complejos de derechos: los que se refieren a la reproducción cultural (las libertades de pensamiento, prensa, expresión y comunicación); los que aseguran la integración social (la libertad de asociación y de reunión); y los que aseguran la socialización (la protección de la vida privada, de la intimidad y de la inviolabilidad de la persona). Otros dos complejos de derechos median entre la sociedad civil y la economía de mercado (los derechos de propiedad, de contrato y del trabajo) o el Estado burocrático moderno (los derechos políticos de los

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 490.

<sup>54</sup> Ibid., p. 493.

ciudadanos y los derechos de los clientes al bienestar). Las relaciones internas de estos complejos de derechos determinan el tipo de sociedad civil que es institucionalizada”.<sup>55</sup>

Un componente primordial en la acción comunicativa, lo constituye la ética del discurso. Mediante ella se establecen las condiciones en las que tiene lugar la deliberación y la concreción de consensos. Se establece la posibilidad de participación de todos los interesados en la deliberación, en condiciones de igualdad, así como las bases por medio de las cuales se llegan a establecer acuerdos racionales. Esas bases son los consensos sobre criterios de validez, sobre la capacidad reflexiva y de argumentación, es decir, entre los participantes existe el reconocimiento mutuo y recíproco como sujetos racionales. Considerando esas claves, se puede profundizar en una manera diferente de concebir a la democracia y a la democratización . “La legitimidad democrática y los derechos básicos interpretados en el sentido de la ética del discurso implican fuertemente una pluralidad de democracias para la que la sociedad civil representa un terreno institucional que le proporciona potencialidad de dos maneras: 1. La diferenciación del Estado, la sociedad y la economía como esferas institucionales -y de la sociedad política y económica entre ellas- permite definir la democracia y la democratización según las diferentes lógicas de estas esferas. 2. Las estructuras de la pluralidad -reales y potenciales- en la propia sociedad civil permiten la posibilidad de democratizar a la esfera social en términos de participación y publicidad. En la actualidad el problema de la democracia ha retornado a la esfera en que surgió por primera vez la de la sociedad civil. La democratización adicional de las formas de organización política formalmente democráticas debe plantearse con referencia a la sociedad civil y no simplemente respecto al Estado o a la economía. La ética del discurso tal como la hemos interpretado, junto con una teoría revisada de la sociedad civil, no sólo permite ese enfoque, sino que, como una ética de la democratización, también lo exige. Si el principio de los derechos basado en la ética del discurso implica la protección de la sociedad civil moderna, el principio de la legitimidad democrática implica su democratización más allá del modelo democrático-liberal”.<sup>56</sup>

De la diferenciación que establecen respecto a las funciones de los subsistemas y del mundo de la vida, es decir entre acciones estratégicas y acciones consensuales nos

---

<sup>55</sup> Ibid., p. 494.

<sup>56</sup> Ibid., pp. 464-465.

permite entender el papel político que desempeña la sociedad civil. “El papel político de la sociedad civil... no está relacionado directamente con el control o la conquista del poder, sino con la generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural. Por consiguiente, el papel mediador de la sociedad política entre la sociedad civil y el Estado es indispensable, pero igual lo son las raíces de la sociedad política en la sociedad civil”.<sup>57</sup> Las acciones sustentadas en la argumentación y en la búsqueda del entendimiento buscan incidir en los subsistemas y en los discursos institucionalizados para potenciar las instituciones del mundo de la vida. El desarrollo de la sociedad política sustentado en la sociedad civil, se refiere a la necesidad de trascender los límites establecidos en la democracia liberal, mediante la creación de espacios de participación, caracterizados por la deliberación y la búsqueda de acuerdos que puedan incidir en la esfera pública.

### **3. El institucionalismo**

#### **A) Enfoques neoinstitucionales**

Si la diferenciación de enfoques cumple requisitos analíticos, es importante mencionar los elementos que conforman el sustrato de toda institución. “Quizá el elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y la forma de gobierno. Esa estructura puede ser formal (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas). Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores”.<sup>58</sup> Asimismo, es perdurable o posee cierta estabilidad a través del tiempo, restringe el comportamiento de los individuos, es decir, afecta de manera determinante sus conductas y entre sus miembros existen valores compartidos.

Para el institucionalismo normativo las normas y los valores desempeñan un lugar central en el funcionamiento de las organizaciones. El comportamiento de los

---

<sup>57</sup> Ibid., p. 9.

<sup>58</sup> Peters B. Guy, El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política, España, Gedisa, 2003, p. 36.

individuos o de los actores políticos refleja de forma sobresaliente los valores de las instituciones en las que se encuentran involucrados. Los valores y las reglas moldean los comportamientos limitando o potenciando sus acciones. “Básicamente una institución sería un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores”.<sup>59</sup>

Dentro de esta propuesta los individuos establecen diversas relaciones con otros individuos y con múltiples colectividades. La complejidad a la que se enfrentan para actuar, los impulsa a elegir entre lealtades institucionales; que muchas veces pueden ser opuestas. A pesar del margen de maniobra con el que cuentan los individuos, la influencia de sus vínculos organizacionales no puede permitir suponer que los individuos dirigen su conducta de forma autónoma, utilitaria y completamente racional.

Tampoco son considerados autómatas que sólo responden al proceso de socialización, más bien, de la amplia gama de influencias tienen que hacer selecciones e interpretar los significados sobre la base de sus compromisos institucionales. Dentro de la tradición sociológica a éste institucionalismo se le denomina “institucionalismo mítico”, debido a la importancia de los mitos y los relatos para la orientación de las conductas consideradas aceptables. El institucionalismo normativo funciona mediante una “lógica de lo adecuado”, en la cual los actores le otorgan más importancia al cumplimiento de las normas de una organización, que a las consecuencias que pudiera tener para ellos su manera de proceder.

Los enfoques teóricos de la elección racional, conciben a las instituciones como un conjunto de reglas e incentivos que sirven de base para que los diversos actores independientes interactúen. Ellas representan un “espacio político” en el que los participantes ponen en juego su racionalidad, para decidir su conducta. Dentro de estos modelos se espera que los políticos actúen de manera individual, con la intención de maximizar su beneficio personal, considerando el contexto restringido por las reglas de las instituciones.

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 51.

A la dimensión de las reglamentaciones y de las normas se agrega la presencia de actores bien definidos. Por ello, se manifiesta de forma contundente la búsqueda de cierto equilibrio entre la conducta egoísta y las influencias institucionales. Afirmando que para explicar ciertos comportamientos políticos, es necesario considerar el papel de las instituciones para constreñirlos y canalizarlos. Como se mencionó, se parte del supuesto de que la principal motivación de los individuos es obtener el mayor beneficio, quienes en la interacción se percatan de la forma en que las instituciones moldean su conducta y también que pueden alcanzar sus objetivos con mayor eficacia, si deciden involucrarse en la acción institucional.

Dentro de esta vertiente Ostrom concibe a las instituciones como: “reglamentaciones que los individuos usan para determinar qué y a quién se incluye en las situaciones de toma de decisión, cómo se estructura la información, qué medidas pueden tomarse y en qué secuencia, y cómo se integrarán las acciones individuales a las decisiones colectivas [...] todo lo cual existe dentro de un lenguaje compartido por cierta comunidad de individuos, y no como partes físicas de un entorno externo”.<sup>60</sup>

En el institucionalismo histórico se establece que lo fundamental son las decisiones que se toman cuando se forma una institución, toda vez que las decisiones políticas iniciales definirán su desenvolvimiento posterior. La argumentación se puede denominar como la “dependencia del rumbo”, en ella se percibe una inercia en las decisiones tomadas en diversos ámbitos, tales como el gubernamental, algún programa o una organización. Se acepta que la influencia es tan prolongada, que para alterar el rumbo se requiere de una gran presión política.

Por lo anterior, sobresale la importancia asignada a los compromisos institucionales iniciales y su incidencia en las decisiones posteriores, en contraposición a las visiones donde se enfatizan la conducta individual y las motivaciones individuales para explicar la acción política. En el Institucionalismo histórico el interés se dirige hacia las estructuras “intermedias”, es decir, aquellas ubicadas entre la generalidad de los Estados concebidos como entidades y el comportamiento de los individuos. Esas estructuras varían desde las formales hasta las más amorfas, dentro de las primeras se pueden

---

<sup>60</sup> Ibid., p. 85.

encontrar las legislaturas y las leyes electorales y en las segundas a las clases sociales. En este tipo de institucionalismo se le asigna un papel relevante a las ideas para conformar a las instituciones, como el caso de la gran influencia que tienen en las organizaciones militares los conceptos del deber, el honor y la patria.

La preocupación inicial del institucionalismo empírico se dirige hacia el cómo construir instituciones que se encarguen de promover la democracia y al mismo tiempo conserven la estabilidad del régimen político. De manera especial ponen el acento en aquellos que se encuentran involucrados en un proceso de democratización y pretenden su inclusión en la economía de mercado. En este modelo se supone que después de construir instituciones eficaces, con su desarrollo posterior se crearán los valores pertinentes para su consolidación.

A diferencia de otros puntos de vista que conciben a la formación de las instituciones a partir de una elección consciente, en este se acepta su formación como el resultado de la interacción de los actores. Sus argumentos se desarrollan clasificando los tipos de instituciones y determinando su impacto en el gobierno. Comúnmente se ocupa de establecer las diferencias entre las instituciones presidenciales y parlamentarias, además de analizar sus respectivas influencias.

El institucionalismo sociológico le otorga mayor peso a los elementos cognitivos, es decir, a la manera en que los miembros de una institución perciben las múltiples situaciones y los “marcos” que les aplican para tomar decisiones. Si en la perspectiva normativa lo principal es determinar cuál es el “comportamiento adecuado” en cierta situación, en la visión cognitiva es determinar la forma en que cierto miembro de una institución interpreta los datos que obtiene de su entorno y esta en condición de dirigir su conducta.

En esta versión del institucionalismo el análisis se dirige hacia el proceso de la creación de los valores y hacia los referentes cognoscitivos que posee una organización. Para lograr una explicación más profunda del comportamiento institucional, se puede complementar con el enfoque normativo. La utilidad del modelo cognitivo radica en profundizar en cómo afectan los insumos recibidos por los miembros de una institución en la toma de decisiones y la del normativo en explicar cómo se toman esas decisiones.

En una definición general, representativa de este institucionalismo, Scott propone lo que entiende por instituciones. “Las instituciones consisten en estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social”.<sup>61</sup> Esta cumple una función integradora, pero de inmediato plantea la cuestión de diferenciar a las instituciones y las organizaciones. Para lo cual de manera sintética se puede decir que las instituciones forman un entorno y las organizaciones las unidades que participan y se desenvuelven dentro de él.

Esa propuesta manifiesta cómo se complementan diversos elementos que son resaltados en otros enfoques institucionales. El aspecto regulador se corresponde con el modelo de la elección racional y se refiere a la forma en que los participantes en una institución, son controlados mediante reglas e incentivos. Lo normativo rescata la manera en que una institución inculca sus valores en sus integrantes y el aspecto cognitivo cómo las instituciones y sus miembros procesan la información para extraer las conclusiones más pertinentes, para actuar.

El institucionalismo internacional parte de considerar ciertos aspectos de la “Teoría del régimen” y de aspectos de los enfoques cognitivos de las relaciones internacionales. Estos modelos suponen que los participantes de un régimen actúan a través de pautas de interacción continuada y conciben la existencia de significados e interpretaciones comunes entre ellos. Las relaciones que se entablan, pueden ser de antagonismo o de cooperación.

En esta propuesta, comúnmente se emplean los modelos institucionales enmarcados en la “Teoría del juego”. En ella se observa a los actores compitiendo para alcanzar sus objetivos, si no hubiera esa competencia el juego no tendría razón de ser. Asimismo, acentúan los elementos de estabilidad y el comportamiento repetitivo. Las interacciones en el ámbito internacional muestran una fisonomía estructural, en la que sobresalen las reglas y la cooperación, por lo que catalogar al desarrollo de la política internacional de “anárquica” es incorrecto.

---

<sup>61</sup> Ibid., p. 159.

## **B) Instituciones de representación de intereses**

En lo relativo a las instituciones de representación de intereses, sobresalen como piezas fundamentales en la arena política, los partidos políticos. Dentro de los elementos que nos permiten referirnos a ellos como instituciones se encuentra su persistencia. Como se comentó en el institucionalismo histórico, las raíces de muchos partidos han contribuido a generar un sentido de “dependencia de la trayectoria”, cuando orientan su comportamiento.

También le asignan una gran importancia a sus conexiones con el pasado y a los signos políticos reconocidos por sus miembros. Respecto a la cuestión normativa, una vez que llegan al poder, denotan un funcionamiento basado en una “lógica de lo adecuado”. Mediante ella promueven sus valores ideológicos entre sus integrantes y en la sociedad. El hacer explícitas sus declaraciones y la ideología del partido, así como la utilización de reglas para controlar la conducta de sus miembros, incide en su grado de institucionalización.

Existen partidos denominados ideológicos, cuya pretensión es dirigir la conducta de sus miembros a través de reglas y, preponderantemente, mediante la internalización de valores ideológicos; como es el caso de los partidos comunistas. En un plano muy distinto se encuentran los partidos catalogados como “partidos de comité”, los cuales funcionan con pocas reglas operacionales y básicamente se guían por el objetivo de ganar elecciones; como el caso de los partidos de Estados Unidos.

Las cuestiones de la institucionalidad se extienden hacia los sistemas de partidos. Regularmente, estos conjuntos integrados por diversas organizaciones políticas son muy estables. En los sistemas multipartidistas tiene lugar la creación y desaparición de partidos, no obstante, conservan con cierta constancia un número determinado de “nichos políticos”.

Otra institución de representación de intereses, en la que se manifiestan las interacciones entre el Estado y la sociedad, es el corporativismo. Desde el punto de vista de la elección racional es posible abordar las relaciones estables entre los grupos y el gobierno, en la medida en que se desarrollan como decisiones racionales para ambos

conjuntos de actores. No obstante, el que en diversos momentos los objetivos que persiguen puedan diferir.

Las pautas o mecanismos que favorecen la interacción constante entre los participantes, les permite realizar esas previsiones racionales. Además representan una base sobre la cual se pueden crear restricciones mutuas. Los márgenes de acción se encuentran claramente delimitados y por lo regular funcionan par dirigir el comportamiento de los participantes, en el sentido de construir consensos. Ese fenómeno que es lo mismo que restringir los disensos, es la materia de la “Teoría del juego”.

Con la versión normativa del institucionalismo se pueden resaltar otros elementos. Con la interacción continua entre los actores se va conformando una percepción del comportamiento adecuado en las relaciones. Estas adquieren la forma de una asociación, en la que los miembros se interesan más en ajustarse a las normas que en las consecuencias de sus actos.

Los individuos se involucran en otras instituciones para canalizar sus intereses, como las “redes”. Comúnmente se les equipara con “comunidades”, no obstante para cumplir con las finalidades analíticas, es necesario hacer una breve diferenciación. “La comunidad política” se puede caracterizar como un institucionalismo normativo, en la medida en que en ambos es primordial la posesión de valores para definir la pertenencia. En la red la pertenencia se define por medio de las interacciones, por lo que desde la perspectiva del institucionalismo sociológico su estructura se establece relacional y cognoscitivamente.

Para sustentar el estatus institucional de las redes sobresalen tres aspectos. En primer lugar la estabilidad de sus interacciones, los mismos grupos realizan sus actividades durante un periodo de tiempo prolongado. Otro lo constituyen las pautas de expectativa y predecibilidad, los grupos de interés esperan ser consultados; para construir políticas, el gobierno, con una frecuencia creciente obtiene información y asesoramiento de ellos. Finalmente, dentro de muchas de estas estructuras se comparten valores, como en el caso de las “comunidades epistémicas”, donde se comparten puntos de vista sobre política.

## Conclusiones

Cuando se habla de democracia, se hace alusión a un régimen de gobierno en el que se establecen de manera clara los mecanismos legales para determinar quién debe tomar las decisiones y la forma en la que tiene que hacerlo, es decir, la democracia política. Respecto al número de miembros, en las sociedades modernas es imposible que participen en esas actividades todos los integrantes de la sociedad, por lo que se hace necesario contar con el procedimiento de la representación. No obstante, en una democracia integral pueden convivir la democracia representativa y la democracia directa; propia de grupos pequeños de individuos.

Otra distinción sobresaliente tiene lugar entre democracia política, democracia social y democracia económica. En la primera se establece la igualdad jurídico-política, en la segunda la igualdad de status y la tercera pretende eliminar los extremos entre riqueza y pobreza o la igualdad económica. En la medida en que el Estado no es el único centro de poder, se puede establecer que se encuentra diseminado en toda la sociedad civil. En un proceso de democratización, la democracia política se amplía mediante la generación y ascenso del poder característico de la democracia social. En él sobresale el aspecto de la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, comenzando por las elecciones y ampliando sus acciones en el terreno público; para hacer valer sus demás derechos.

El tipo de Estado actual es el denominado Estado liberal democrático, el cual se articuló a partir de la convergencia de la tradición de la doctrina del derecho natural y del método de gobierno, en el cual el poder está en manos de la mayoría. Los derechos liberales son necesarios para que se apliquen correctamente las reglas de la democracia. Asimismo, el desarrollo de la democracia es un factor indispensable para realizar la defensa de los derechos liberales. Para hacer efectiva la protección de esos derechos ante los poderes del Estado, se crea el *estado de derecho*, en el que se establecen las normas generales mediante leyes constitucionales. Dos valores motivan a todo ese sustento legal: la libertad y la igualdad. La libertad se desarrolla en contraposición al poder del Estado, para frenar su uso arbitrario o su ejercicio ilegal. Respecto a la igualdad, en el Estado liberal se entiende como la igualdad frente a la ley y la igualdad de derechos. Ejerciendo su libertad, todos los ciudadanos pueden participar en la

formación de las leyes. De manera directa o indirecta pueden incidir en la emancipación gradual de la sociedad civil frente a los poderes del Estado.

Entender a la sociedad civil como ámbito privilegiado de la democratización de las sociedades modernas, es un aspecto sobresaliente que requiere profundizar en el desarrollo histórico del concepto y el potencial que contiene. Hegel construye la concepción moderna de sociedad civil, ubicada como un espacio social de intermediación entre la familia y el Estado. Formada por tres partes: el sistema de necesidades, la administración de justicia y las corporaciones; que incluyen a la policía. En ella se denota la articulación de la corriente liberal y la republicana, al incluir el aspecto del orden económico y el de las asociaciones ciudadanas.

Asimismo agrega las dimensiones pública y privada. Es en el espacio de las corporaciones o asociaciones ciudadanas donde se encuentra el potencial democratizador de la sociedad, mediante él se puede generar una mayor presencia civil en el Estado. No obstante, en su teoría es el Estado quien posee el papel rector sobre la dinámica social. Por ello presenta a la sociedad civil como un Estado imperfecto, sin que ello implique una connotación peyorativa, más bien es un momento preliminar a la formación del Estado. Es un Estado jurídico-administrativo y el Estado propiamente dicho es el momento ético-político, que tiene el papel de ser el sujeto de la historia universal.

Gramsci retoma los argumentos marxistas y parte del esquema de la estructura y la superestructura. Dividiendo a ésta última en dos partes: Estado o sociedad política y la sociedad civil. Al igual que Hegel separa al Estado, a la economía y a la sociedad civil. En ésta incluye al conjunto de organismos encargados de realizar la hegemonía ejercida por el grupo dominante en la sociedad; el Estado también contribuye a generar la hegemonía, pero de manera distinta. La sociedad civil tiene la función de generar el consenso y el Estado la de ejecutar la coerción, ambas son necesarias para mantener la dominación.

En su esquema se pueden distinguir en la sociedad civil a las dimensiones privada y pública. En la primera se sitúa a la familia y en la segunda a las asociaciones autónomas, sin embargo las incluye como el espacio general en el que se forman y

transmiten los valores. En ese sentido, la sociedad civil es el espacio donde se realiza la reproducción cultural de la sociedad. Donde se reproduce la concepción de la sociedad de la clase dominante. Asimismo le asigna un papel primordial a la ideología, que puede dejar de ser la justificación de un orden opresor y convertirse en fuerzas formativas de nueva historia. Contribuyen en la formación de nuevos poderes. Sus argumentos lo llevan a retomar la tesis de la extinción del Estado, entendida como una reabsorción de la sociedad política en la sociedad civil, mediante la expansión de la hegemonía hasta hacer superfluo el momento de la coerción.

La perspectiva de Habermas, manifiesta una tensión permanente entre el sistema y el mundo de la vida. Cada una de éstos ámbitos opera con una lógica específica. La primera mediante la acción instrumental y la segunda mediante la acción comunicativa. En el espacio del mundo de la vida, se pueden ubicar los elementos que contienen el potencial para transformar a la sociedad. Contra la tendencia uniformadora de la razón instrumental, se pueden generar espacios plurales y diferenciados; mediante la ampliación de las prácticas comunicativas para llegar a establecer consensos y acuerdos.

Dentro de su esquema realiza la diferenciación de la sociedad civil con los ámbitos estatal y económico, poniendo de relieve la composición compleja de las sociedades contemporáneas. Distingue a la sociedad civil como un núcleo institucional compuesto de asociaciones, organizaciones y movimientos. Agrega las dimensiones del espacio público y el espacio público político en los que se desenvuelven las acciones de los componentes de la sociedad civil; asimismo, enfatiza a la influencia como su actividad política específica. Con esos elementos se realiza la crítica de las visiones instrumentales y se profundiza en los componentes de la autonomía social.

Partiendo de las teorías de Habermas, Cohen y Arato presentan un esquema en el que dividen a la sociedad contemporánea en tres esferas: Estado, mercado y sociedad civil. Esta última contiene el potencial para estabilizar la democracia liberal y consolidar el estado de derecho; reforzando la autonomía del sistema legal. La esfera de la sociedad civil es un espacio de intermediación entre el subsistema político-administrativo o Estado y el subsistema económico o mercado, la cual cumple sus funciones a través de dos elementos: el derecho y su institucionalidad. En la institucionalidad convergen instituciones, asociaciones y movimientos sociales.

La sociedad civil representa el espacio potencial donde se puede construir la autonomía social con respecto a los otros dos subsistemas, su vocación crítica y transformadora le permite contener los efectos de la acción estratégica. En ella se generan los mecanismos para regular al sistema, por medio de la preservación y ampliación de los derechos de la sociedad; en general, es donde se gestan las condiciones para realizar una articulación más equilibrada entre el Estado, el sistema económico y la sociedad.

En la presente investigación se retoma la propuesta habermasiana desarrollada por Cohen y Arato, en la medida en que se suscribe a la sociedad civil como un terreno importante para la democratización; como un espacio para la construcción de instituciones democráticas. En el entendido de que su objetivo no es realizar la democratización total del Estado y la economía. Más bien resaltarla como un ámbito en el que se desarrollan la libertad negativa, la libertad positiva y las formas igualitarias de asociación. Es decir, una sociedad civil que presenta una composición plural y articulada por sus diversos elementos, con la posibilidad de influir ante el sistema político.

Ese esquema permite la diferenciación funcional de diversos ámbitos de las sociedades modernas, en el que una cuestión sumamente importante es pensar en las maneras en que se puede fortalecer a la sociedad civil ante el proceso de penetración de los imperativos del Estado y la economía en su esfera. Por ello, se enfatiza el núcleo normativo de la teoría del Estado liberal democrático, el cual, en la actualidad, comprende a la convergencia de las tradiciones de los derechos y de la comunidad política democrática. Asimismo, la reafirmación de la autonomía de los individuos mediante el ejercicio de la “interacción comunicativa” en las esferas pública y privada de la sociedad civil; incluyendo en la primera a los derechos de la ciudadanía como los de comunicación, asamblea y asociación.

Para efectos analíticos la sociedad civil será considerada como una esfera diferenciada con respecto al Estado y al mercado, al interior de la sociedad. Compuesta por múltiples actores, quienes a través de sus prácticas dan forma a un espacio de civilidad social caracterizado por su potencial crítico y democratizador. Se entiende que la sociedad civil no existe por sí misma sino en relación con los respectivos subsistemas político y económico, ante los cuales mantiene una relación de autonomía relativa. Toda vez que

no comparte la dinámica de la lucha por el poder del primero, ni la persecución de ganancia del segundo.

Se concibe que la sociedad civil no tiene como objetivo la destrucción de las instituciones sistémicas, sino la búsqueda de un equilibrio favorable para las necesidades e intereses de la reproducción social. Funciona como una esfera de intermediación, en la que se incide para reparar las intrusiones perniciosas de las lógicas sistémicas. Por medio de la generación de acciones que tengan impacto en la opinión pública y repercusión en el sistema político o espacio público estatal. La lucha de los actores que la componen se dirige al reconocimiento de sus derechos y la vigencia de la legalidad. Figurando entre ellos las organizaciones sociales y civiles, los movimientos sociales, los grupos de presión y diversas formas de protesta ciudadana.

En lo que se refiere a la cuestión de las instituciones. En el plano teórico el neoinstitucionalismo nos permite encontrar un punto de equilibrio frente al discurso de la sociedad civil. De manera sobresaliente en lo que se refiere a la vertiente dirigida hacia la acotación del Estado, toda vez que ello implica minimizar la centralidad de las instituciones políticas. Asimismo, en el plano de la realidad nos permite entender con mayor claridad la forma en que tiene lugar la modificación de un régimen político y las posibilidades de su consolidación democrática. Es importante acotar que si en determinados acontecimientos claves, sobresale el protagonismo de ciertos actores, no obstante el horizonte de las bases institucionales, su diseño y adecuaciones, delimitan en gran medida su actuación.

También, es sobresaliente el papel que desempeñan las instituciones en la creación del orden, a través de la modificación de las conductas de los individuos y las organizaciones. Ellas representan el punto de encuentro en el que se desarrollan las interacciones entre los individuos, la sociedad civil y el Estado. Constituyen la estructura que le otorga regularidad y estabilidad a los procesos sociales y políticos.

Los diversos enfoques del neoinstitucionalismo parten de aceptar la relevancia de las estructuras para entender la conducta política, no obstante se distingue la forma en que conciben su influencia hacia los individuos; así como el papel que éstos desempeñan. Como en los casos en los cuales, el desarrollo institucional depende de las acciones de

sus miembros y de la manera en que interpretan las reglas. Asimismo, es importante señalar que al observar a las instituciones se alcanza un nivel analítico más elevado, completando el estudio de los actores y las organizaciones.

En el presente estudio, la atención se dirigirá hacia la importancia que tienen las instituciones como generadoras de estabilidad en los procesos sociales y políticos. Como creadoras de regularidades en lo que se refiere al comportamiento humano. Abarcando los aspectos formales e informales de su desenvolvimiento, es decir, desde los aspectos normativos hasta las prácticas políticas que llevan a cabo los individuos y las organizaciones. Admitiendo la relativa autonomía para actuar de estos últimos, especialmente el protagonismo que muestran en momentos claves del desarrollo de la institucionalidad.

Asimismo, que las instituciones reducen la incertidumbre planteada por la interacción social. Las pautas de comportamiento permiten realizar previsiones y facilita la explicación de las relaciones que entablan los actores. También, limitan y posibilitan ciertos comportamientos de los individuos y las organizaciones, mediante reglas e incentivos. Actualizando la paradoja consistente en que los agentes humanos crean las instituciones, las cuales a su vez los constriñen. Permanentemente inculcan valores entre sus miembros, así como entre la sociedad y los cambios que experimentan en su configuración se presentan de forma incremental.

## Capítulo 2

### EL AUTORITARISMO Y LOS MEDIOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

#### Introducción

Las relaciones contradictorias y cambiantes entre el régimen político y el sistema político, han definido la forma específica de autoritarismo desarrollado en el país y en la ciudad de México. Al considerar al régimen de gobierno se alude a un aspecto central del Estado mexicano, considerado como la fuente de la legitimidad en la que basa su poder y el cual contiene los valores sociales generadores de la cultura política. Esos valores son expresados en la Constitución y tienen el carácter de normas jurídicas fundamentales. En relación con el sistema político, se enfatiza la manera en que se presenta la estructura institucional y las prácticas efectivamente vigentes, como elementos determinantes de la forma que asume el orden político.

“El régimen es democrático en la medida en que se sustentó en una normatividad –la Constitución de 1917-, que validó el nuevo orden político a través de la noción de soberanía popular, de la que se derivan el acceso al poder a través del voto, la división de poderes, las garantías individuales y otra serie de principios de la democracia liberal moderna. Sin embargo, también contiene las bases normativas y jurídicas del singular autoritarismo mexicano, sobre todo en cuanto a las facultades amplísimas de que dotó al presidente, lo que lo hace tendencialmente democrático y no democrático per se”.<sup>62</sup>

El poder del Estado se concentró en el Ejecutivo, el cual en los hechos se impuso al poder Legislativo y al poder judicial; asimismo, el Estado altamente centralizado se caracterizó por ejercer un fuerte control sobre el sistema económico y sobre la sociedad. Además del presidencialismo, otras piezas claves de la institucionalidad autoritaria fueron el partido hegemónico y el corporativismo; seguidos de una esfera electoral diseñada para proteger y fortalecer a todo el conjunto de prácticas e instituciones.

Con la consolidación del sistema político autoritario, a partir de los años cuarenta, se limitó el desarrollo de la sociedad civil. El escaso desarrollo de las prácticas de la

---

<sup>62</sup> Labastida Martín del Campo Julio, “legitimidad y cambio de régimen político en México” en Labastida Martín del Campo Julio y Camou Antonio (coords.) Globalización, identidad y democracia. México y América Latina, México, IIS-UNAM-siglo xxi, 2001, p. 174.

democracia liberal obstaculizó la creación de una sociedad proclive a la autorganización y la autorregulación. La participación ciudadana se circunscribió al esquema de subordinación al gobierno, que respondió a las características del autoritarismo. La creación del Departamento del Distrito Federal, como una instancia más administrativa que política, restringió los espacios de participación ciudadana a funciones protocolarias y delegativas organizadas en un modelo de verticalismo similar al del sistema político.

Por lo anterior, en el primer punto de éste capítulo, se considera la definición que realizó Juan J. Linz sobre el autoritarismo, para compararla con el caso mexicano y buscar sus particularidades. Los elementos que la caracterizan son el punto de partida para ahondar en los aspectos cruciales de la estructura institucional del sistema político. En el desenvolvimiento contradictorio del autoritarismo mexicano se manifestaron aspectos consensuales que le permitieron contar con una legitimidad duradera, sobresaliendo la organización corporativa propiciada por el Estado; en torno a un partido hegemónico.

En el segundo punto, la atención se dirige de manera específica a la cuestión del corporativismo, para resaltar las cualidades funcionales del Partido Revolucionario Institucional en el esquema, como son: su vocación incluyente para responder a las demandas de los diversos sectores socio-políticos y permitir la transmisión del poder de forma pacífica; las relaciones establecidas con los sectores populares no incorporados a la organización, las cuales asumieron el carácter de clientelismo político, y la expansión de sus bases de consenso con los grupos no incorporados, pero políticamente dinámicos, como las organizaciones empresariales.

El tercer punto se refiere a otra cuestión clave en el entramado institucional autoritario: el presidencialismo. Se enfatiza como una desviación del sistema presidencial ratificado en la Constitución, mediante la cual el Poder Ejecutivo subordina a los Poderes Legislativo y Judicial. Además de las principales facultades constitucionales, se mencionan las atribuciones metaconstitucionales del presidente de la República, entre las que se encontraban las de ser el jefe del partido hegemónico y la persona autorizada para imponer al sucesor en su cargo. En el análisis se hace un espacio a los dos momentos históricos que delinearon la fisonomía del presidencialismo.

En el cuarto punto se resalta la importancia de la celebración regular de elecciones, relativos a los cargos de gobierno y representación popular. La manera en la que el control gubernamental de los comicios permitía el desarrollo de todo el régimen. La ingerencia del presidente de la República y el motivo por el cual se practicaban los fraudes, a pesar de saber de la garantía del triunfo de los candidatos priístas elegidos.

En el quinto punto se expone cómo se manifiesta el autoritarismo en la organización política del Distrito Federal y los mecanismos institucionales de participación ciudadana. Se pone el acento en la estructura vertical decidida por el presidente de la República, para controlar y administrar el territorio. Se describe la evolución de las instancias jerárquicas de participación ciudadana, los momentos claves en los que se pretendió incentivarla y la relación de esas estructuras con el PRI, a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

### **1. Autoritarismo e Institucionalidad**

Juan J. Linz realizó la diferenciación entre los totalitarismos y los sistemas autoritarios. Enfatizando los aspectos relativos a los autoritarismos, estableció que son regímenes que se caracterizan por los siguientes elementos: “un pluralismo político limitado, no responsable; sin una ideología elaborada y directora (pero con una mentalidad peculiar); carentes de una movilización política intensa o extensa (excepto en algunos puntos de su evolución), y en los que un líder (o si acaso un grupo reducido) ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles”.<sup>63</sup>

Para el caso de México, sobresale la cuestión del pluralismo limitado no responsable. No obstante, en lo que se refiere a la cuestión de la ideología, se puede establecer que el régimen posrevolucionario si contó con una serie de principios ideológicos cohesionadores; los cuales le otorgaron una base consistente de legitimidad al régimen y al sistema político. En lo relativo a la movilización política, la coalición gobernante la utilizó de manera recurrente para neutralizar a sus enemigos políticos y refuncionalizar al sistema político.

---

<sup>63</sup> Linz, Juan J., “Una teoría del régimen autoritario. El caso de España” en Paine, Stanley G. (ed.), Política y sociedad en la España del siglo XX, Madrid, Akal Editor, 1978, p. 212. Citado por Carbonell, José, El fin de las certezas autoritarias, México, IJ-UNAM, 2002, p. 95.

Los mecanismos principales a través de los cuales se realizó el control político y la intermediación de intereses fueron el partido hegemónico y el corporativismo. Más que una ideología concreta, la coalición surgida después de la etapa revolucionaria se caracterizó por su pragmatismo y la cohesión de las corrientes ideológicas más disímolas, subordinadas al principal líder: el presidente de la República.

La movilización política en esas circunstancias se limitó en su intensidad y en su extensión, durante mucho tiempo fue, mayoritariamente, generada y controlada por la coalición en el poder; sindicatos, organizaciones y grupos de protesta eran movilizados para apoyar sus intereses: los de las autoridades y de ciertos líderes, más que para atender las demandas de la ciudadanía en general. Dentro de aquella coalición, se determinaba por vía personal la transmisión del mando y el poder político, ejercido de manera desequilibrada, en contraposición a los límites formales de la división de poderes.

La coalición política en el poder instituyó el régimen autoritario basándose en el partido hegemónico, caracterizado por mantener el control centralizado de las instituciones del Estado y por contar con el apoyo de amplios sectores de la población, es decir, por el logro de consensos para ampliar los márgenes de actuación. A diferencia del autoritarismo basado en una dictadura personalista, el régimen de partido hegemónico ha contado con mayores posibilidades de perpetuarse en el tiempo.

“Mientras que las dictaduras personalistas rara vez sobreviven a la muerte del dirigente, los regímenes de partido hegemónico logran institucionalizar el acceso y la sucesión en el poder. Asimismo, a diferencia de las dictaduras personalistas, los regímenes de partido hegemónico tienen la capacidad para ampliar sus bases de apoyo político. Mientras las dictaduras personalistas son vulnerables a la movilización social y no es extraño que acaben en revoluciones, los regímenes de partido hegemónico poseen la flexibilidad para tolerar y cooptar formas diversas de participación política”.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Mayer-Srerra, Carlos E., et al., “La lógica del cambio político” en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comp.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE, 2002, pp. 14-15.

El grado de institucionalidad política desarrollado mediante esa vía, contribuyó a generar un amplio margen de continuidad y estabilidad política del régimen. El conjunto de las piezas que conformaron el régimen autoritario logró prolongar su hegemonía durante más de medio siglo. “El autoritarismo mexicano... ha desarrollado un alto grado de institucionalización política, y esto se entiende como la capacidad para incorporar a amplios sectores de la población al proceso político, y el grado de acuerdo entre los principales actores al que están sujetas las reglas del juego vigente, independientemente de cuán democráticas y equitativas sean... el nivel de institucionalización que ha desarrollado este autoritarismo se relaciona con su capacidad para preservarse a lo largo del tiempo; es decir, mientras mayor es el grado de institucionalización política que alcanza un régimen –democrático o no–, mayor será su margen de continuidad y su base de estabilidad política”.<sup>65</sup>

## **2. El corporativismo**

El corporativismo operó ampliamente, como un sistema de intermediación entre el Estado y una gran variedad de organizaciones. “Lo que distingue al corporativismo de otros sistemas de representación de intereses es que sus organismos corresponden a un número limitado de categorías, que no son competitivos entre sí, que la afiliación es obligatoria, que son reconocidos, autorizados o incluso creados por el Estado y, por último, que monopolizan la representación de intereses de tales categorías”.<sup>66</sup>

El Estado mexicano pretendió abarcar a todos los grupos de la sociedad, tanto a los organizados como a los que no lo estaban, incorporándolos a las estructuras corporativas creadas por él, ejecutando políticas de negociación, de contención y excepcionalmente utilizando la fuerza ante los disidentes. Entre las organizaciones incorporadas sobresalieron tres sectores: el agrario, el obrero y el popular, representados por la Confederación Nacional Campesina, integrada por los campesinos; la Confederación de Trabajadores de México, integrada por los trabajadores y una amplia

---

<sup>65</sup> Crespo, José Antonio, *Fronteras democráticas en México. Retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano-CIDE, 1999, p. 16, citado por Carbonell José, op. cit., p. 101.

<sup>66</sup> Schmitter, P., “Still the Century of Corporatism?”, en *The Review of Politics*, núm. 1, enero de 1974, pp. 93-94 citado por Hernández Rodríguez Rogelio, “¿Del corporativismo a la contienda electoral?” en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coords.), *Relaciones Corporativas en un período de transición*, México, IIS-UNAM, 1992, p. 152.

gama de sindicatos y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, integrada por una gran variedad de grupos populares urbanos, grupos de clase media, comerciantes y vendedores ambulantes. Por sus características esos compartimentos limitaron considerablemente la representación y la intermediación de intereses en espacios externos.

Es importante resaltar el aspecto de los grupos incorporados a esa estructura, toda vez que los sectores se constituyeron en la base de la pieza clave del entramado institucional: el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El cual en los hechos funcionó como el ámbito privilegiado para la resolución de confrontaciones y agregación de intereses. Además del asunto específico del control político, ese mecanismo desempeñó un papel sobresaliente en el terreno más general de la política, incidiendo en la legitimidad del régimen.

Los vínculos bilaterales con cada sector propiciaron una relación de subordinación hacia el Estado, pero al mismo tiempo representó una alianza de beneficios mutuos. Teniendo como base la promoción del desarrollo económico y el nacionalismo surgido de la Revolución de 1910, en el PRI se consolidó una relación de intercambios en la que las organizaciones recibían beneficios económicos y sociales, a cambio de la devolución de apoyo político a las acciones del Estado.

“La inclusión de las corporaciones en el partido del Estado sintetizó este encadenamiento funcional en términos de disciplina y legitimidad. El PRI se instituyó no sólo en la máxima expresión del control de las masas, sino en una privilegiada arena de negociación política entre los sectores. Las demandas, e incluso las discrepancias generadas en la sociedad podían llevarse al partido, y lo más frecuente era que la solución cobrara cuerpo en los puestos de elección popular”.<sup>67</sup>

La relación de apoyo-control se basó en el otorgamiento de incentivos económicos y políticos. Los primeros realizados en especie o a través de la transferencia directa de dinero a los grupos corporativizados, los segundos por medio de las cuotas de puestos

---

<sup>67</sup> Hernández Rodríguez Rogelio, “¿Del corporativismo a la contienda electoral?” en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coords.), *Relaciones Corporativas en un período de transición*, México, IIS-UNAM, 1992, p. 155.

de representación en el Congreso o gubernaturas estatales. Los líderes de las corporaciones, más disciplinados y respetuosos de las reglas formales e informales eran premiados para colmar sus ambiciones políticas y las de su grupo. Con esas prácticas se produjo el efecto de trasladar las fuentes de la legitimidad del Congreso a las corporaciones, es decir, en lugar de obtener la representación social a través de la competencia electoral y la actividad parlamentaria, se realizaba absorbiendo las demandas sociales en el sistema diseñado por el Estado.

Asimismo, el régimen desplegó su vocación abarcadora más allá de los sectores corporativizados, vinculándose con los grupos políticamente activos y los grupos pasivos de la sociedad. El grupo políticamente activo más importante, no incorporado al PRI, lo constituyeron los empresarios, quienes entablaron relaciones de alianza con el Estado, a través de organizaciones como la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO) y la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN). A diferencia del esquema de subordinación que prevaleció con las otras organizaciones, lo que predominó en esas relaciones, también de mutuo beneficio, fue la complementariedad de intereses.

Respecto a los grupos no incorporados y pasivos de la sociedad, también se tuvo una respuesta a través de las instancias del Estado: “el régimen implementó hacia ellos una serie de políticas que los beneficiaron, cuya finalidad era o bien incorporarlos al partido o mantenerlos pasivos, pero apoyando al sistema. En concreto, la estructura del PRI llega a estos grupos por conducto de las organizaciones de colonos y por medio de los servicios que gestionan los propios miembros del partido oficial, ya sea la tenencia de la tierra, agua, pavimento, luz, drenaje. Es decir, servicios vitales para la población que, a su vez son muy difíciles de proporcionar por organizaciones ajenas al aparato estatal”.<sup>68</sup>

En la ejecución de las políticas en el contexto urbano en el que nos situamos, se generaron prácticas de clientelismo, mismas que se pueden detectar en las relaciones corporativas; no obstante, como se describió anteriormente, la fisonomía de ese sistema de representación de intereses se define por otros rasgos. El “clientelismo urbano” se generó como un tejido de relaciones de intercambios entre autoridades, intermediarios y

---

<sup>68</sup> Carbonell José, op. cit., p. 99.

los sectores populares, predominantemente. El acceso a los bienes y servicios era garantizado por las gestiones realizadas por líderes, dirigentes o representantes de colonos ante las autoridades, quienes de esa manera contaron con un mecanismo efectivo de control político y un importante espacio de proselitismo hacia los amplios sectores de la población excluidos de otros medios para adquirirlos.

En lo relativo a esos grupos, otro aspecto del clientelismo fue su utilización como un elemento de cooptación de movimientos políticos disidentes, con lo cual se influyó en el mantenimiento de la estabilidad política, sin tener que recurrir de manera constante y general a la represión. En el sistema de partido hegemónico, funcionó como un elemento para contener el conflicto y mantener el consenso de forma inducida. Por ser el único espacio para desarrollar carreras políticas, la dirigencia del partido otorgaba discrecionalmente los beneficios, premiando o castigando a sus miembros de acuerdo con su grado de lealtad y disciplina partidaria.

### **3. El presidencialismo**

El esquema constitucional de la división de poderes fue sustituido por las prácticas de centralización y concentración del poder por parte del presidente de la República, quien como mencionamos anteriormente era al mismo tiempo el principal líder del partido; figura principal con la cual se dio forma el entramado institucional. “El jefe del ejecutivo podía influir de manera decisiva en la conformación de cualquier órgano constitucional y después podía además someterlo a su tutela. Dentro del gobierno federal, tal capacidad le garantizó el apoyo disciplinado de las mayorías de su partido en el Congreso y le permitió obtener la aquiescencia del poder judicial en los asuntos que le interesaban”.<sup>69</sup>

El sistema presidencial ratificado en la Carta Magna, degeneró en un presidencialismo exacerbado a través del cual el ejecutivo se erigió como la autoridad máxima de la nación; se consolidó como un poder por encima de los demás y sin posibilidades de rendición de cuentas por su actuación. “Se trata justamente de esa forma de gobierno en donde la división de poderes prevista en la Constitución queda en el papel sin aparecer en la práctica, ya que el Legislativo y el Judicial quedan enteramente subordinados al

---

<sup>69</sup> Mayer-Serra, Op. cit, p. 21.

Poder Ejecutivo, y donde lo mismo ocurre con los poderes locales de los estados y municipios. El término presidencialismo, finalmente, también implica una sociedad civil débil y, por lo tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas, tales como: partidos políticos reales, organizaciones empresariales, de clase media, de obreros y campesinos, medios de información, comunidades académicas, etcétera”.<sup>70</sup>

De acuerdo con Carbonell, las facultades del ejecutivo mexicano abarcaron tres rubros: 1) Las que se desprenden de la propia Constitución; 2) la atribución de disponer de la mayoría de los recursos y de los bienes públicos, y 3) las facultades metaconstitucionales. En la Constitución de 1917, las facultades atribuidas al presidente de la República abarcaron desde propiciar el desarrollo económico y político de la nación, hasta fungir como un elemento cohesionador del país. Como jefe del Estado, sobresalió su poder en materia de legislación en aspectos relevantes como la expedición de reglamentos relativos a la salubridad, subsidios y aranceles, así como realizar el nombramiento de un gran cúmulo de cargos públicos dentro de la administración federal y disponer de acuerdo con su albedrío de los recursos económicos y materiales del sector público. Más allá de la Constitución, fungió como el “jefe nato” del partido hegemónico, árbitro entre los grupos involucrados en la contienda política; el único personaje legítimo para designar a un sucesor en su cargo y controlador indirecto de las organizaciones de masas que sustentaron a todo el sistema político.

Al entramado institucional y de poder que se articuló en torno a la figura presidencial se agregó un elemento psicológico o subjetivo, mediante el cual se admitía la centralidad y el papel predominante del ejecutivo sin grandes cuestionamientos. Otorgando una legitimidad ilimitada a sus acciones, de tal forma que constituyó el eje sobre el que se articuló el sistema político mexicano. También influyó para que tuviera lugar la refuncionalización de la personalización del poder, la cual desde la etapa posterior a la revolución se expresó de manera contundente, “el señor presidente, es la categoría ordenadora del universo político: él es el núcleo radiante del poder, el árbitro

---

<sup>70</sup> Meyer, Lorenzo, “La crisis del presidencialismo mexicano. Recuperación espectacular y recaída estructural, 1982-1996”, en Foro Internacional, México, núms. 143 y 144, enero-junio de 1996, pp. 19-20, citado por Carbonell, José, op. cit., p. 56.

indiscutible, el dotador de sentido, la primera y la última palabra de México, la fuente de la voluntad y el fin de las controversias, el definidor de lo posible y lo impensable”.<sup>71</sup>

El ocupante en turno del cargo se convertía en el soberano absoluto, con posibilidades de imponer la dirección del país atendiendo en primer lugar a sus convicciones. El sexenio de Lázaro Cárdenas es paradigmático respecto a los aspectos mencionados de la extensión de atribuciones y de agencias relacionadas con el ejecutivo federal. “Lo esencial de la refundación cardenista del poder presidencial, sin embargo, fue el hallazgo de un mecanismo de sucesión que resolvió por el siguiente medio siglo el problema, irresuelto desde la guerra de independencia, de la transmisión pacífica del poder en México. Cárdenas renunció a toda pretensión de continuidad personal o delegada en el puesto, pero se reservó el derecho, no escrito, de escoger a su sucesor y hacer luego que el aparato de gobierno bajo el mando presidencial apoyara, hasta el triunfo su propuesta.”<sup>72</sup> En la perpetuación del presidencialismo sobresalió el establecimiento que realizó de esos dos lineamientos, los cuales se convirtieron en rasgos característicos, el retiro del presidente después de cumplir con su periodo de gobierno y designar a su sucesor.

Con relación al segundo aspecto, la posición de fuerza de la presidencia le permitió construir la red de relaciones y compromisos políticos que recurrentemente funcionó al margen de los aspectos formales del sistema, popularmente esa atribución presidencial se conoció como el “dedazo”. Asimismo el presidente Adolfo Ruiz Cortines, agregó un elemento que terminó de darle forma: el “tapadismo”, cuando en el momento de la sucesión propició la distracción de las fuerzas políticas de oposición y las gubernamentales en la discusión del programa de gobierno a seguir, mientras decidió sin contratiempos a su candidato Adolfo López Mateos. “La astucia ruizcortinista instauró así, a la vista de las fuerzas políticas, el célebre sistema del tapadismo, la institución por excelencia del régimen presidencial mexicano”.<sup>73</sup>

El desarrollo de estas prácticas que definieron el desenvolvimiento del sistema, mostraron su agotamiento para finales de la década de los ochentas y su duración se

---

<sup>71</sup> Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999, pp. 38-39.

<sup>72</sup> Aguilar Camín Héctor, *Después del milagro*, México, Cal y arena, 1993, p. 118.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 120.

prolongó hasta las elecciones presidenciales de 1994, con ciertos matices, pero siguiendo las normas no escritas establecidas por aquellos presidentes.

#### **4. Autoritarismo en la esfera electoral**

Desde la etapa posrevolucionaria fueron celebradas de manera ininterrumpida elecciones en todo el país, para ocupar diversos cargos de gobierno y de representación popular. En el D.F. solamente se podía votar por representantes para el ámbito federal, fue hasta 1988 cuando sus habitantes tuvieron la facultad de elegir a los miembros de la ARDF. No obstante la regularidad de las contiendas, en ellas no estaba en juego el poder político. Las condiciones favorables para el partido oficial permitieron que de antemano se supiera que sus candidatos ganarían.

Diversos factores favorecieron el desarrollo del régimen sin grandes presiones. Sobresalieron el control gubernamental de los comicios, la existencia de partidos opositores débiles y el diseño de las reglas electorales. “Esas características electorales permitían, al menos, tres cosas: ventajas organizativas, legales y logísticas al PRI; minimizar la representación de la oposición y reducir su expresión organizada, y finalmente garantizar que los disidentes de la coalición no encontraran reciclamiento político (pues no existían alternativas competitivas): la única carrera política podía desarrollarse dentro del partido mayoritario”.<sup>74</sup>

Como se mencionó, la verdadera lucha por el poder tenía lugar en el partido Hegemónico. Los líderes de las organizaciones de masas que lo componían eran premiados o castigados de acuerdo con su disciplina. Con el apoyo de la “maquinaria electoral” para contender por los diversos cargos políticos a nivel federal, estatal y municipal; se incentivó la movilidad política de los agremiados y se evitaron las fracturas de la coalición. La seguridad del triunfo de los elegidos por el presidente de la República, estaba garantizada además por el apoyo de las instituciones del Estado y del consenso de amplios sectores de la sociedad. El aglutinamiento en el Partido Revolucionario Institucional de obreros, campesinos, sectores populares, clases medias y hasta grupos empresariales, hacían la diferencia en la competencia política. No

---

<sup>74</sup> Becerra Ricardo, et. al., La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas, México, Cal y Arena, 2000, p. 21.

obstante las diferentes visiones, en esa organización se procesaba lo fundamental de la política: quién gobernaría (a nivel federal, estatal y municipal) y quién ocuparía los cargos en el poder legislativo.

Con las elecciones se realizaba el equilibrio del régimen, proporcionándole un alto grado de estabilidad política. Mediante su realización periódica se lograron neutralizar las expresiones de la disidencia radical, que no concordaban con el sistema político general. “A partir de los comicios fue posible la existencia de las válvulas de escape necesarias para atemperar las presiones políticas acumuladas. En consecuencia, en el caso mexicano, las elecciones tuvieron al menos cuatro funciones principales: fuente de legitimación del poder público, de las autoridades y de sus políticas; instrumento de socialización política y canal de comunicación entre gobernantes y gobernados; seleccionar a los cuadros políticos y una función estabilizadora”.<sup>75</sup> Constituyeron un elemento de control sumamente eficaz, como se mencionó en el primer apartado se creó una relación de apoyo-control, que en los procesos electorales mostró su momento decisivo. También otorgaron una imagen favorable del país hacia el exterior, especialmente con la catalogación de nación democrática atribuida por los Estados Unidos de Norteamérica.

En los hechos, el sistema electoral sin competencia tuvo la función de proteger la reproducción del régimen de partido hegemónico. Para asegurar los resultados convenientes a sus intereses, la institución encargada de organizar los comicios estuvo dominada por el poder ejecutivo federal. La injerencia directa en ese terreno, del principal líder del régimen, le permitió interferir de manera decisiva en las contiendas electorales. Decidía quiénes participaban, cuáles serían las reglas, los resultados y la calificación de los procesos.

El momento más importante en la transmisión del gobierno, y en general de todas las posiciones de la estructura política, era la designación de los candidatos (recordemos los dos mecanismos, que en el “folklore político” nacional adquirieron carta de naturalización: “el tapado” y “el dedazo”). El titular del ejecutivo y líder absoluto del partido hegemónico, decidía quien sería el personaje que lo sucedería, así como a los

---

<sup>75</sup> Loaeza Soledad, “El llamado de las urnas: ¿Para qué sirven las elecciones en México?” , Nexos, México, núm. 90, junio de 1985, p. 13, citado por citado por Carbonell, José, op. cit., p. 84.

políticos que secundarían al principal candidato, en la realización del trámite de participar en las elecciones.

Una práctica que pareció contradictoria fue el fraude, por el monopolio que se tuvo del sistema electoral. Sin embargo cumplió un doble papel: primero, impidió que la oposición consiguiera victorias en los espacios donde tenía fuerza; segundo, permitió ratificar el papel central del presidente de la República dentro del modelo autoritario, porque si un candidato priísta ganaba limpiamente podía considerarse en deuda con los votantes y no con aquél.

El modelo autoritario funcionó sin cuestionamientos de gran envergadura, aproximadamente hasta la década de los setentas. Época en la cual la sociedad mexicana había alcanzado un grado de modernización considerable. La complejidad, la diversidad y el pluralismo que mostraba su fisonomía no podía contenerse más en el esquema construido por la coalición priísta, donde el entramado legal que le proporcionaba sustento no coincidía con las prácticas políticas. La presión ejercida por las diversas fuerzas políticas logró la apertura de cauces institucionales, a través de los cuales terminaron por cambiar el sistema político del país en su conjunto.

## **5. El Departamento del Distrito Federal y la participación ciudadana**

Desde la etapa posrevolucionaria, el presidente de la república gobernó el Distrito Federal, a través del Departamento del Distrito Federal (DDF). Tenía la facultad de designar y remover a quien presidiera a ese órgano, denominado jefe del DDF. A su vez, éste último tenía la facultad de designar a los titulares de las delegaciones. Mediante una organización jerárquica y vertical, se organizó la administración y el proceso político del Distrito Federal. Los canales de participación ciudadana en los asuntos públicos estuvieron circunscritos a esa estructura de control. Asimismo, a partir de esa época y hasta la década de los noventas, se careció de un poder legislativo local para la representación de las demandas de sus habitantes. Para ésta cuestión operó la injerencia del Congreso de la Unión, con lo que se limitó la autodeterminación de la entidad.

El presidente Álvaro Obregón decidió concretar una reforma constitucional para centralizar el poder de la capital y suprimir el régimen municipal que hasta entonces

había existido. Con la pretensión de evitar los problemas políticos y administrativos surgidos por la coexistencia de autoridades, propuso la unificación del mando para organizar la administración de la entidad. “Aunque Obregón muere en julio de 1928, su iniciativa había sido bien acogida por un grupo de diputados y es aprobada el 20 de agosto. El 31 de diciembre de ese año, siendo presidente de la República Emilio Portes Gil, el Congreso de la Unión expide la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, disponiendo que el gobierno capitalino estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por medio de un órgano creado ex profeso, que fue el Departamento del DF... cumpliéndose así, con la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional”.<sup>76</sup>

En la Ley Orgánica aprobada, se estableció una nueva división territorial del D.F., conformada mediante una jurisdicción central que incluyó a las anteriores municipalidades de México, Tacubaya, Mixcoac y Tacuba; y trece órganos desconcentrados o delegaciones que sustituyeron a los municipios: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco. (No fue sino hasta 1970 cuando se crearon las 16 delegaciones que subsisten hasta la actualidad). Asimismo, se estableció que el jefe del DDF sería apoyado por un Consejo Consultivo general y un consejo para cada delegación.

Ante el cambio de régimen en el D.F., se pensó en la creación de estas últimas instancias, con la finalidad de contar con un canal de participación y mediatizar las limitaciones a los derechos políticos de los ciudadanos, las cuales operaron desde 1929. “En ese año surgió la necesidad de contar con canales de expresión adecuados para la ciudadanía; por esa razón, para enmendar o desagraviar la desaparición de los municipios y otorgar a los capitalinos nuevos mecanismos de participación ciudadana, pero sobre todo para compensar la pérdida de representación política, se formó el Consejo Consultivo del Departamento Central o también llamado Consejo Consultivo de la Ciudad de México o del DF, en adelante: (CCCM), y un consejo para cada una de las 13 delegaciones, esto es, Consejos Consultivos Delegacionales (en adelante CCD), que existían entonces bajo un esquema de integración gremial y corporativo,

---

<sup>76</sup> Mellado Hernández Roberto, op.cit., pp. 37-38.

característico del periodo histórico. Como auxiliares de la administración del DF, se estableció el CCCM y los CCD como cuerpos representativos de la comunidad, habilitados para opinar, consultar, denunciar e inspeccionar los actos administrativos, de gobierno y servicios públicos”.<sup>77</sup>

Estos órganos desempeñaron el papel de asesores, sin atribuciones para decidir ni ejecutar acciones. Se agregaron al esquema vertical de organización de manera subordinada al regente y a los delegados, respectivamente. Los integrantes del CCCM eran designados por el jefe del DDF, quien los elegía entre una amplia gama de sectores sociales organizados, entre los que sobresalieron los de corte económico y profesional, dándole más la apariencia de una junta de notables que una vía consistente de representación de toda la ciudadanía.

En la relación entre autoridades y ciudadanía predominó el esquema corporativo (caracterizado anteriormente), en el que convergieron organizaciones sociales de todo género, las cuales funcionaban sobre bases territoriales. Las prácticas de clientelismo urbano, representaron un mecanismo eficaz de control político y un espacio privilegiado para generar los apoyos necesarios para el ejercicio del poder, por parte de las autoridades.

Para la integración de los CCD, los delegados consideraban a los dirigentes de diversas asociaciones, como la Cámara de Comercio, asociaciones de comerciantes en pequeño, agrupaciones de dueños de propiedad y raíces, asociaciones de inquilinos, agrupaciones profesionales, agrupaciones de empleados públicos, asociaciones de trabajadores y la Asociación de Madres de Familia. Escogían a los miembros del consejo de acuerdo con el peso económico y social de las asociaciones en la localidad, de ahí el carácter gremial de la representación. Con la incorporación de los órganos de representación ciudadana en el aparato estatal, se estrecharon los vínculos de dominación, control y manipulación del Estado hacia la sociedad civil. Situación que empezó a modificarse hasta la década de los setentas, cuando después de varios cambios (que abordaremos más adelante), se profundizó en la transformación del rígido esquema de interrelaciones sociales y políticas.

---

<sup>77</sup> Ibid., p. 39.

En los hechos, al DDF y sus órganos auxiliares se les confirió un papel preponderantemente administrativo y de control de las fuerzas políticas y sociales. Al igual que otras instancias, toda la organización estuvo estrechamente ligada al PRI, del cual reprodujo sus mecanismos utilizados para gestionar las demandas, controlar los problemas locales y generar el consenso necesario para su actuación. “La carencia de instancias y mecanismos tradicionales de legitimación propició la instrumentación por parte del gobierno de otro tipo de mecanismos, basados en concesiones, subsidios y favores en torno a la gestión de intereses grupales y sectoriales dentro de la población capitalina, que se expresaron de forma particular en la dotación de los servicios públicos”.<sup>78</sup> En el marco de la política oficial, las autoridades otorgaban esos beneficios para obtener el consentimiento y el apoyo político de la ciudadanía, generando la anulación de expresiones políticas y sociales independientes.

En 1943 se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), mediante la cual se reforzó de manera consistente el sistema corporativo en el ámbito urbano de la capital, además se erigió como uno de los pilares en los que se sustentó el predominio del partido oficial. “La incorporación de las organizaciones y de las colonias al partido oficial se llevó a cabo a partir de entonces mediante la constitución de agrupaciones semicorporativizadas zonales o de la ciudad en su conjunto. Desde el surgimiento de la CNOP quedó prácticamente inhibida la creación de cualquier organización con pretensiones de autonomía; salvo muy contados casos, los intentos realizados en este sentido no lograron prosperar y, hasta los años setenta, la CNOP fue en la Ciudad de México la central hegemónica de las agrupaciones urbanas. Las organizaciones así estructuradas, lejos de fungir como interlocutoras del gobierno y de representar la expresión de la ciudadanía, se convirtieron desde entonces en parte del sistema y fueron inducidas a funcionar como la fuerza política del partido oficial. De esta manera se edificaron el aparato y los mecanismos que dieron paso a una forma peculiar de construcción del consenso en la capital del país, que permitió sentar las bases de legitimidad de un gobierno carente de representatividad”.<sup>79</sup>

Derivado de la simbiosis DDF-PRI, se armó el modelo mediante el cual se restringieron los espacios de participación política y creación de representación. La ciudadanía sólo

---

<sup>78</sup> Álvarez Lucía, DF: Sociedad, economía, política y cultura, México, CIIH-UNAM, 1998, pp. 102-103.

<sup>79</sup> Ibid., p. 106.

podía participar en las elecciones para elegir a los diputados, senadores y al presidente de la república, por lo que se limitó la creación de instituciones locales encargadas de organizar elecciones y de instituciones políticas que contendieran electoralmente, de forma democrática, por los cargos de gobierno.

“El carácter no representativo que asumió el Departamento desde su creación lo conformó finalmente, como una instancia eminentemente autoritaria en dos dimensiones: es, por una parte, un órgano que sexenalmente se conforma y opera a través de la instrumentación de decisiones tomadas en los restringidos círculos de las altas esferas del poder político, sin la mediación de la consulta a la ciudadanía; por otra parte, en términos de su estructura, es un órgano que no contó hasta 1970 con genuinas instancias de participación ciudadana.”<sup>80</sup>

En diversos momentos las autoridades pretendieron auspiciar la participación, abriendo espacios oficiales para que los ciudadanos pudieran involucrarse de forma más directa en los asuntos públicos. Las modificaciones a la normatividad de la materia denotaron la manera contradictoria en que se abordó la cuestión, de acuerdo con el contexto político y la sujeción a las decisiones del ejecutivo, por lo que hasta la década de los setentas se empezó a modificar de manera incipiente la marginación de los ciudadanos.

En el año de 1941, durante el periodo de gobierno de Manuel Ávila Camacho, se publicó la segunda Ley Orgánica del DDF, con la pretensión de profundizar la centralización y limitación de la participación ciudadana. Destacó la desaparición de los CCD y la conservación de la estructura gubernamental, en la cual el presidente de la República se apoyaría en el jefe del DDF, y éste a su vez en los subdelegados y el CCCM. Mediante la propuesta de las organizaciones gremiales, el presidente designaba a sus miembros.

Para que esas agrupaciones pudieran proponer candidatos, debían contar con un año de existencia, tener su registro ante la Dirección de Gobernación y contar con un mínimo de cien asociados. Se estipuló que la renovación de ese órgano se realizaría cada dos

---

<sup>80</sup> Ibid., pp. 110-111.

años, lo cual se llevó a cabo de forma continua hasta 1973, cuando tuvo lugar la celebración de clausura del XXVIII Consejo Consultivo.

Las funciones de esa instancia continuaron siendo planteadas para auxiliar a la administración gubernamental, no obstante sobresalió el papel que jugó como instrumento decorativo y de representación de los habitantes de la capital en ciertos actos oficiales. La Ley Orgánica aprobada en 1941 tuvo vigencia hasta 1970, periodo en el cual las discusiones en torno a las reformas democráticas para el D.F. estuvieron ausentes.

Al inicio del periodo presidencial Luis Echeverría Álvarez, en el año de 1970, tuvo lugar otra reforma a la LODDF. Se pretendió encauzar una apertura de los anteriores esquemas de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos y las relaciones con la estructura de gobierno. Como parte de un proceso de desconcentración administrativa, se dividió al D.F. en 16 delegaciones. Se crearon nuevas instancias de participación denominadas “juntas de vecinos”, presentadas como ámbitos para la colaboración ciudadana de los delegados y del jefe del DDF, con la intención de cambiar el entramado de relaciones gremiales.

Con la promulgación del Reglamento de Integración de las Juntas de Vecinos del D.F., en 1972, se definieron los aspectos relativos a su integración y funcionamiento. Se estableció para su integración un mínimo de veinte miembros, de los cuales por lo menos cuatro debían ser mujeres y dos menores de veinticinco años. Cada delegación debía contar con una junta de vecinos, seleccionados por el delegado correspondiente, de quienes se elegía a un presidente que duraría en el cargo tres años.

Las atribuciones que se le confirieron abarcaron aspectos de información, opinión y propuestas al jefe del DDF, sobre los servicios públicos de la delegación a la que pertenecían. Respecto al CCCM, se modificó el formato de representación anterior. La composición sectorial a partir de ahí se convirtió en una organización vecinal. A las actividades formales de consulta y vigilancia, se agregaron las de proponer, reformar o derogar proyectos de leyes o reglamentos, después de haberlas sometido a la consideración del jefe del DDF. Se le asignaron labores importantes en el terreno político, mediante el encargo de coordinar los trabajos de las juntas de vecinos e

intervenir ante el jefe del DDF. En los casos en que tuvieran lugar conflictos entre los delegados y las juntas, contaban con la posibilidad de aplicar las medidas disciplinarias procedentes, de acuerdo con los lineamientos legales respectivos.

En el año de 1978, durante el gobierno de José López Portillo, se concretó la reforma de la LODDF de 1970. Con la intención de profundizar en la participación ciudadana, se agregaron a las instancias existentes “las asociaciones de residentes” y “los comités de manzana”. Se determinó que las primeras serían integradas por los jefes de los comités de manzana de las colonias, pueblos, barrios o unidades habitacionales, ubicados en cada una de las 16 delegaciones. Cada asociación contó con el derecho de elegir a los integrantes de su mesa directiva.

Los comités de manzana constituyeron la célula básica de la estructura vecinal, fueron integrados por los habitantes de cada una de las manzanas ubicadas en el D.F., para su integración reprodujeron el formato de las asociaciones de residentes, de elegir a sus representantes. Hasta el año de 1980 tuvieron lugar las elecciones para conformar los comités. En general, las atribuciones que se les confirieron a esas nuevas vías de participación, tuvieron que ver con la información sobre la atención de las demandas planteadas por los colonos a las autoridades delegacionales, también encargarse de la organización vecinal para llevar a cabo obras de beneficio colectivo e identificar las necesidades de servicios en las colonias.

Con estas dos piezas se completó una estructura vecinal similar a la estructura de gobierno, de forma piramidal y vertical. En la base se encontraron los comités de manzana y en el vértice superior el CCCM. En el modelo de colaboración vecinal, se presentó una conformación de manera ascendente de los diversos niveles, repitiendo su composición en cada uno. “Los Comités de Manzana son la instancia ‘más cercana’ a la ciudadanía. Se integran con un jefe de manzana, un secretario y tres vocales... Los jefes de manzana, participan en la elección de Asociación de Residentes de colonias, barrios, pueblos y unidades habitacionales de cada delegación. Este órgano se compone de un presidente, un secretario y tres vocales. A su vez, los miembros de las Asociaciones participan en la elección de las 16 Juntas de Vecinos (una por cada delegación), que se componen de un presidente, un secretario y tres vocales. Finalmente, los representantes

de las Juntas integran el Consejo Consultivo de la ciudad de México. Entre ellos se elige un presidente, un suplente y un secretario”.<sup>81</sup>

Se pensó que para la realización de sus encomiendas se trabajara de manera coordinada, no obstante en la práctica predominaron las relaciones de subordinación de acuerdo con el nivel jerárquico de cada instancia. Cada comité de manzana expresaba sus demandas al jefe de manzana, una vez que las consignaba, tenía que presentárselas al presidente de colonia o canalizarlas ante el área Delegacional correspondiente.

Los presidentes de colonia debían reportar las demandas de los colonos ante las juntas de vecinos. Estas últimas tenían que reunirse cada mes, con el propósito de entablar negociaciones, en torno a las demandas, con las autoridades delegacionales. En esas actividades se contaba con el arbitrio e injerencia del CCCM. La atención efectiva de las peticiones vecinales se encontró sujeta a los designios de la autoridad gubernamental, de acuerdo con el ámbito de incidencia.

En relación con el autoritarismo del régimen, ese aumento de los canales de participación organizada de los ciudadanos, representó un avance importante para la transformación gradual de las relaciones de subordinación total. Sin embargo, la diversificación de los ámbitos de representación no se tradujo en una incidencia significativa en los aspectos de toma de decisiones y de definición de políticas públicas. Estas restricciones en sus funciones, influyeron para que la dinámica sociopolítica rebasara en diversos momentos los márgenes del esquema organizativo. A pesar de lo cual, el modelo construido perduró hasta el año de 1995, cuando fueron creados los Consejos Ciudadanos.

## **Conclusiones**

A partir de los elementos que le otorgó el régimen posrevolucionario, se consolidó y desarrolló institucionalmente un autoritarismo de larga duración. Las principales piezas para su configuración fueron el partido hegemónico y el presidencialismo. La organización corporativa y las prácticas clientelares permitieron que el Estado

---

<sup>81</sup> Loeza Reyes Laura, “Participación ciudadana y gobierno en el D.F.” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, N° 136-137 abril-septiembre de 1989, México, FCPYS-UNAM, p. 167.

respondiera a las demandas y expectativas de los diversos sectores de la población. La sectorialización pretendió incorporar al sistema a toda la sociedad y aunque propició la modernización económica, no logró lo mismo en el terreno político.

El verticalismo en la organización política se estructuró en torno a la figura presidencial. El gobernante en turno era el depositario de los ideales revolucionarios, quien contaba con la legitimidad para dirigir la transformación de la sociedad. Ninguna decisión tomada por el presidente, en nombre de la nación, era cuestionada; con lo cual contó con un amplio margen de acción. Sus atribuciones abarcaron aspectos que rebasaron a la Constitución, como las prácticas de jefe principal en el partido hegemónico y la designación de sus sucesor. Asimismo la utilización de los recursos públicos de forma arbitraria, sin la obligación de rendir cuentas por ello.

El sistema electoral jugó un papel muy importante para permitir la reproducción del régimen autoritario. La celebración periódica de elecciones, aunque ya se supiera que los candidatos del partido hegemónico serían los triunfadores, permitió poner en contacto a gobernantes y gobernados, reforzar la legitimidad y permitir la estabilidad del orden político. La intervención de representantes gubernamentales en la organización de los comicios y el apoyo de las instituciones del Estado, especialmente los sectores incorporados al partido hegemónico, eran factores decisivos en los resultados de las contiendas.

Una práctica que se volvió recurrente, con el cambio de presidente, fue la reforma de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Con la intención de refuncionalizar los cauces de la participación ciudadana institucional. No obstante, como instancias de participación, las figuras que se crearon presentaban más la forma niveles jerárquicos de obediencia, que de espacios para la incidencia autónoma y responsable en los asuntos colectivos. Predominó el proceso de designación sobre el esquema de elección de los diversos cargos que le dieron forma al modelo vertical participativo.

Las relaciones entre gobernantes y gobernados estuvieron enmarcadas por las prácticas y reglas no escritas del sistema político, más que por las atribuciones contenidas en la Constitución y las diversas leyes emanadas de ella. Un ejemplo muy claro fue la manera

en que se constituyó la organización política de la capital. Desde la creación del Departamento del Distrito Federal fue articulado con la estructura del partido hegemónico, estableciendo el papel predominantemente administrativo del primero y otorgándole un mayor peso en la representación política a la organización sectorial del segundo.

El ejercicio de la ciudadanía de manera autónoma fue un elemento ausente, que incidió en el escaso desarrollo de la sociedad civil. La vocación omniabarcadora del Estado, ocupó el lugar principal en la ejecución de los medios para la articulación de la sociedad. Estableciendo relaciones de control que se reflejaron también en el sistema económico. La articulación del modelo político autoritario y el desarrollo económico se conjugaron para lograr la estabilidad y reproducción de un Estado ampliamente centralizado.

### **Capítulo 3**

## **EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN EL D.F.**

### **Introducción**

Para comprender el proceso de progresiva democratización que experimentó el Distrito Federal, es pertinente resaltar diversas dimensiones como la institucional, legal y organizacional; mediante las cuales se articuló la relación entre el Estado y la sociedad civil. Sin dejar de reconocer la relevancia de los aspectos que tienen que ver con la movilización de la sociedad en la defensa de sus derechos y la presión ejercida para la creación de nuevas instituciones.

No obstante, para el presente estudio el énfasis abarcó los aspectos mencionados en primer lugar, toda vez que han sido determinantes en el desarrollo político de la entidad. Las instituciones que se configuraron en el régimen de partido hegemónico, fueron la base de la estabilidad que se prolongó durante décadas. No obstante, con la evolución y consiguiente modernización de la sociedad se manifestó la fuerza del pluralismo, que evidenció la inoperancia de esos mecanismos de control y de representación política.

La consolidación de las prácticas políticas que lo sustentaron, permitieron que en un principio se solucionara la crisis de la etapa posrevolucionaria, sin embargo, su desarrollo generó una mayor complejidad social y económica que desbordó ese modelo anteriormente exitoso. La nueva estructura de la realidad socio-política ya no se podía contener con un esquema basado en la concentración y centralización del poder.

La legitimidad del régimen autoritario gradualmente fue perdiendo las piezas que permitieron su consolidación, perfilando una legitimidad de corte democrático. La estrategia desarrollada tuvo como clave principal la incidencia en el ámbito electoral. Los cambios logrados fueron el producto de la lucha protagonizada por las autoridades, los partidos políticos y la sociedad civil.

Los acuerdos entre las fuerzas políticas, se han encaminado hacia el acotamiento del gobierno concentrado en un hombre, buscando los mecanismos para profundizar en su responsabilidad, el establecimiento de equilibrios y dirigir su actuación basándose en la ley. Para el caso del Distrito Federal, sobresalió la creación de una manera diferente de

elegir a su gobernante y sus representantes, modificando las vías personales de transmisión del poder. Asimismo, las acciones para cambiar las estructuras de participación ciudadana.

Es de suma importancia para la democracia sustentarse en instituciones que permitan su fortalecimiento y desarrollo, por ello en el punto número uno del presente capítulo se aborda la cuestión de la reforma política en el país y concretamente en el Distrito Federal. Se acentúan los momentos sobresalientes a partir de la década de los ochentas, toda vez que en éste periodo histórico son decisivos los cambios enmarcados en esa dirección. Enfatizando las líneas trazadas en el proceso nacional y las reformas locales de 1987 y 1993.

En el punto número dos se profundiza en torno a la reforma política realizada en el año de 1996, como un proceso en el que se continuaron y profundizaron los cambios de las anteriores reformas. En ella se suscribieron las adecuaciones para fortalecer al sistema de partidos y al sistema electoral, además de la reforma política del D.F. Sobresalen los resultados relativos a la confianza en el órgano encargado de los procesos electorales y las nuevas condiciones de los partidos políticos para competir por los cargos públicos; Así como los planteamientos para reconstruir el sistema de gobierno, con la creación de la Jefatura de Gobierno, la transformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en Asamblea Legislativa y el establecimiento de las bases legales para gobernar y administrar el D.F., contenidas en el Estatuto de Gobierno del D.F.

En el punto tres se continúa con el proceso electoral de 1997, mediante el cual se dio cumplimiento a las disposiciones establecidas en la reforma política de 1996. Un Instituto Federal Electoral renovado o “ciudadanizado” se encargó del proceso en el que se devolvió el derecho a los ciudadanos de elegir a su gobernador y a sus representantes o diputados locales. El estudio abarca la selección interna de candidatos a Jefe de Gobierno de los tres partidos más fuertes: PRI, PAN y PRD; posteriormente, los resultados de la contienda y la integración de la I Asamblea Legislativa.

En el punto cuatro se considera una nueva etapa de la vida política del D.F., en ella se perfiló la institucionalización de las normas y procedimientos dirigidos a la regulación de los comicios locales, con la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal. Con

lo cual se pretendió garantizar la realización periódica de elecciones creíbles y transparentes, que otorgaron una nueva fuente de legitimidad a la representación y al gobierno. Aprovechando la experiencia y el diseño del IFE se estipularon los principios rectores y las tareas a desempeñar del nuevo órgano.

El punto cinco se refiere a las modificaciones de la estructura de participación ciudadana realizadas en un contexto de nuevos lineamientos y condiciones políticas. Tratando de mejorar la participación mediante la figura de los Consejeros Ciudadanos, se reformó la Ley de Participación Ciudadana del D.F. y se crearon los Comités Vecinales; respecto de los cuales se mencionan sus atribuciones, la manera de elegir a sus integrantes y algunas de las limitaciones a las que se vieron enfrentados.

Finalmente, en el punto seis se rescata la manera en que la sociedad civil y la institucionalidad democrática se han relacionado, resaltando los momentos claves en los que la primera se ha manifestado en torno al cambio de las condiciones de la vida política local. De manera general se exponen los diversos actores que la conforman y las estrategias que han llevado a cabo para involucrarse en el espacio público.

### **1. La apertura institucional y la reforma política de 1996**

Los cambios observados en el régimen de gobierno y representación del Distrito Federal, se inscriben en un marco de mayor amplitud, en el que el país, transitó del autoritarismo hacia la democracia. Las modificaciones se caracterizaron por realizarse en un largo periodo de tiempo de forma conflictiva. Los ajustes dependieron de la capacidad de negociación y acuerdos de las fuerzas políticas involucradas. No obstante los avances y retrocesos, se logró estructurar una fórmula política diferente, acorde con las nuevas condiciones sociales.

Actualmente se puede hablar de la transición democrática, como un proceso histórico en el que diversos episodios transformaron la vida política de México. “Es un proceso histórico en su doble acepción. Primero por su duración en el tiempo. Periodo extenso, de dos décadas, en el cual la lucha y los cambios políticos sustituyen, ‘deconstruyen’ y reemplazan un tipo de relaciones autoritarias; la tarea era cambiar sus fundamentos para instalar otras de carácter democrático. Y segundo, es histórica por su originalidad en sus raíces, forma y consecuencias, porque México no vivió antes un proceso similar. Nunca

se había desarrollado un cambio cuyo fin explícito hubiera sido procurar la existencia y el fortalecimiento de partidos en plural, mediante negociaciones recurrentes entre las organizaciones adversarias que tomaron la arena electoral como el espacio común para medir y desplegar sus fuerzas y cuyo consenso subyacente –aun entre los protagonistas más enfrentados- fue evitar la violencia política en el país”.<sup>82</sup>

El cambio político en México tuvo como eje rector el fortalecimiento de los partidos políticos, quienes al obtener en los comicios posiciones estratégicas en el ámbito gubernamental y el legislativo, lograron concretar reformas electorales que les otorgaron más prerrogativas y así encaminarse hacia la reproducción de un nuevo ciclo de cambio. En esa dinámica, de manera paulatina, se ha propiciado modificar en la capital el esquema de legitimación de la representación y del gobierno, restaurando el entramado institucional y el entramado legal que permite la competencia por esos cargos.

Los episodios sobresalientes que han permitido la democratización del D.F., se pueden ubicar desde 1977, fecha en la cual tuvo lugar una apertura del sistema político mexicano. Mediante una reforma política que incidió en el terreno electoral. No obstante el plano nacional en el cual fue planteada, sus efectos repercutieron de manera decisiva en la dinámica política de la entidad. A partir de esta reforma se empezó a conformar el proceso de cambio, el cual permitió que nuevas organizaciones participaran en los comicios.

En general, las líneas que trazaron la reforma fueron las siguientes: “1) se declara a los partidos políticos como ‘entidades de interés público’ y se da paso a su ‘constitucionalización’, es decir, al reconocimiento de la personalidad jurídica de los partidos en plural y su importancia en la conformación de los órganos de Estado; 2) se abre la puerta de la competencia electoral, mediante el ‘registro condicionado’, a las fuerzas políticas más significativas de la izquierda mexicana, hasta entonces marginadas, en especial al Partido Comunista; 3) se concreta la ampliación del Congreso y la introducción de los diputados plurinominales; la nueva fórmula conjugaba 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional. Así se

---

<sup>82</sup> Woldenberg José, La construcción de la democracia, México, Plaza y Janés, 2002, pp. 21-22.

inyectó un mayor y más intenso pluralismo a la Cámara de Diputados y los incentivos suficientes para que los partidos desarrollaran campañas a escala nacional, en busca de todos los votos posibles acumulables para la ‘bolsa’ plurinominal; 4) por primera vez el Estado asume la obligación de otorgar recursos para el sostenimiento de todos los partidos políticos. Adquieren prerrogativas en los medios de comunicación y en dinero público; 5) con su registro ante la autoridad electoral federal, los partidos políticos adquirieron automáticamente la posibilidad de asistir a las diferentes elecciones en los otros niveles de la vida política: estatal y municipal. La participación electoral de alternativas distintas, legalizadas y legitimadas desde la Constitución, se multiplicó a lo largo y ancho del país”.<sup>83</sup>

La reforma propició que las fuerzas opositoras y progresistas se replantearan el tema de la democratización y la necesidad de elegir a los representantes populares de la capital. También el lugar estratégico de este espacio, motivó que se convirtiera en la sede principal de todos los partidos políticos que se enfrentarían en las nuevas condiciones electorales. Con lo cual la doble dimensión nacional-local se retroalimentó, generando nuevos escenarios en la vida política del país.

Respecto a los cambios experimentados en el ámbito local, sobresalieron dos aspectos: “por una parte, la presencia de la oposición en el escenario electoral en el D.F. influyó de manera directa en la baja notable de la votación a favor del partido oficial, y este hecho adquirió relevancia porque a partir de entonces el PRI perdió la mayoría absoluta en la capital. De esta situación el partido en el poder no pudo reponerse hasta las elecciones de 1991, cuando la presencia de Manuel Camacho en la regencia de la capital logró convocar nuevamente un amplio consenso a favor del Revolucionario Institucional. Por otra parte, los votos de la oposición dejaron de concentrarse en el PAN para diversificarse y ser canalizados hacia otras opciones electorales, encabezadas principalmente en esos años, por el PCM, el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el PST. Esto, sin embargo, no despojaría al PAN de su lugar como primera fuerza de oposición por muchos años, hasta 1988, cuando las fuerzas agrupadas en torno al FDN lograron la primacía en este sitio”.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Ibid., pp. 23-24.

<sup>84</sup> Álvarez Lucía, op. cit., p. 217.

Ambos aspectos influyeron para que se realizaran nuevas reformas, como veremos adelante. Se pueden detectar otros momentos que fueron importantes en el proceso para democratizar el D.F., en ellos convergieron las disputas protagonizadas por los partidos políticos, grupos organizados de la sociedad civil y las autoridades. Sobresalen dos reformas que fueron planteadas a nivel local: la de 1987 y la de 1993. La continuación de ellas sería la reforma política en el plano nacional de 1996, la cual trataremos con más detenimiento dada la profundidad de los cambios concretados en ella; modificaciones que permitieron acelerar la transformación del régimen de gobierno local.

En el año de 1985, un sismo devastó la parte central de la ciudad de México, ante ese acontecimiento se evidenció la ineficacia administrativa y de la organización política para dar una respuesta a los damnificados. En la opinión pública se generaron amplios cuestionamientos a las autoridades de la capital, de manera enfática se replanteó el problema de la representatividad política. En ese contexto se postuló la reforma de 1987, para la cual las autoridades federales respondieron con la creación de la primera Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF).

Fue pensada para atender las demandas de los habitantes de la entidad, especialmente en lo relativo a los servicios públicos y encargada de aspectos como la reglamentación, consulta, promoción, gestoría y supervisión. Con la creación de ese nuevo órgano se fortalecieron los mecanismos de comunicación entre las autoridades y la ciudadanía, porque funcionó como un mecanismo de intermediación para darle cauce a las demandas ciudadanas ante la estructura gubernamental (aspectos que serán retomados más adelante en la parte de la Asamblea Legislativa del D.F.).

En 1988, los cuestionamientos sobre la representatividad fueron reeditados con mayor intensidad, a raíz de los resultados de las elecciones federales. La capital se convirtió en el principal bastión opositor, toda vez que el candidato del FDN obtuvo el 49% de los votos, superando ampliamente el 27% obtenido por el PRI. Esa diferencia propició que se cuestionara la legitimidad que tenía el presidente de la República para gobernar la entidad, a través de la designación de un funcionario. En 1991, el PRI tuvo una recuperación electoral, como se apuntó anteriormente, ganando todas las diputaciones de mayoría y la Senaduría en disputa en la capital. Desde esa posición y ante la inercia

de las fuerzas democratizadoras, el gobierno entabló la negociación de otra reforma política de la ciudad.

En 1992, a través del titular del DDF, Manuel Camacho, se propuso la creación de una Mesa de Concertación, para elaborar propuestas para mejorar el gobierno local y diseñar los cambios institucionales que incidieran en su democratización. En la denominada “Mesa de Concertación para la reforma Política del Distrito Federal” participaron con sus propuestas una amplia gama de actores políticos y sociales: partidos políticos, autoridades, organizaciones sociales, civiles y vecinales, instituciones académicas y ciudadanos.

Los resultados de las mesas de trabajo quedaron contenidas en el documento “Anteproyecto de Reformas y Adiciones de la Constitución Política para la Reforma Política del Distrito Federal”. “Este documento fue aprobado y consensado por todos los partidos políticos, excepto el PPS que no estuvo de acuerdo con lo redactado. Sin embargo, el PAN, PRD, PFCRN, PARM y PRI dieron su aprobación, aunque todos, excepto el PRI, manifestaron sus reservas en cuanto a los alcances y tiempos de la aplicación de los cambios propuestos. En este documento, se expusieron de forma específica y detallada una serie de reformas y adiciones a 12 artículos constitucionales, en donde se asentaba jurídicamente la reforma política para el Distrito Federal”.<sup>85</sup>

Fue en 1993 cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicaron las modificaciones del artículo 122 de la Constitución Política, en la que se estipuló el alcance de la reforma del D.F., un punto importante fue el acotamiento de las facultades del presidente de la República en los asuntos de la entidad. Representó una manera de contrarrestar al presidencialismo característico del régimen autoritario. De manera resumida, los cambios legales sobresalientes, experimentados por el D.F. en esa ocasión fueron los siguientes: “Supresión formal del Departamento del Distrito Federal. Otorgamiento de facultades legislativas a la Asamblea de Representantes. Un nuevo sistema de nombramiento del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, catalogado como elección indirecta. Creación y elección directa de los Consejos Ciudadanos delegacionales, nueva figura de la administración en el distrito Federal. Creación de

---

<sup>85</sup> Delgadillo Fausto, “La democratización del distrito Federal: proceso inacabado” en Estudios Políticos, No. 28, septiembre-diciembre 2001, México, FCPyS-UNAM, pp. 129-130.

Comisiones Metropolitanas, investidas de facultades para tratar de solucionar los diversos problemas que se contemplan en las zonas conurbadas del distrito federal. Proyección de la redacción de un Estatuto de Gobierno para el distrito Federal. Instrumentación de una reforma política pactada, programada por etapas, en la que subsiste una mayor participación política del ciudadano”.<sup>86</sup>

Con esa reforma se logró avanzar en la satisfacción de algunas de las demandas añejas de los habitantes de la entidad, como la de contar con un gobierno propio y la de poseer un poder legislativo local, en la medida en que las autoridades abordaron de manera institucional las modificaciones y establecieron compromisos con las fuerzas políticas, que serían ejecutados en plazos previamente acordados.

El año de 1996 fue crucial para el desarrollo político de México: se concretó una reforma política que incidió principalmente en el aspecto electoral. No obstante, algunas visiones adversas a los resultados, los actores políticos gubernamentales y quienes contaban con representación en el Congreso, acordaron reformas legales e institucionales de trascendencia para la democratización del país.

Desde que inició su mandato, el presidente Ernesto Zedillo tuvo que enfrentar complejos problemas políticos y económicos. Además en los comicios que lo llevaron a ocupar ese cargo, en el año de 1994, se cuestionó la inequidad de los recursos económicos y el acceso a los medios de comunicación. Por ello, uno de los principales ejes de gobierno se dirigió en trono a la propuesta de una amplia reforma, que calificó como “definitiva”. Si las anteriores reformas políticas tuvieron un carácter preventivo y escasamente incluyentes, en este nuevo contexto se hacía necesaria la inclusión y el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en el Congreso.

En noviembre de 1996, los coordinadores parlamentarios del PRI, PRD, PAN, PT y el gobierno, firmaron una serie de acuerdos enmarcados en los siguientes temas: Derechos políticos y mecanismos jurídicos de protección; Órganos y autoridades electorales; Organización del proceso electoral; Condiciones de la competencia electoral; Régimen de partidos, Legalidad y representación y Reforma política del Distrito Federal. Para su

---

<sup>86</sup> Ibid., p. 132.

aprobación, surgieron diferencias en torno a las candidaturas de coalición y el monto del financiamiento público, provocando la ruptura del consenso. Finalmente, el PRI aprobó las modificaciones legales del sistema electoral. No obstante ese final, la reforma retomó las principales demandas de todos los partidos y repercutió ampliamente en la democratización política del país.

### **A) El sistema electoral**

Como se comentó anteriormente, una cuestión pendiente era atender la desconfianza hacia la institución encargada de organizar los comicios: el Instituto Federal Electoral (IFE). Para avanzar en la imparcialidad, se concretó su independencia con respecto al gobierno, también que los partidos políticos y representantes del poder legislativo no tuvieran voto en el órgano electoral.

El órgano máximo de decisión quedó así: ocho consejeros electorales y el presidente, son quienes tienen derecho a voto y formaron el Consejo General del IFE. Mediante el consenso entre los partidos con representación en el Congreso, se realizó la elección de esos funcionarios. Así la organización electoral ya no quedó en manos del gobierno y fue encomendada a personas elegidas por los partidos políticos.

En lo relativo a la justicia electoral, también se buscaron mejorar las instituciones y los mecanismos jurídicos, para que los diferentes actores políticos pudieran resolver las inconformidades surgidas en los comicios. Los aspectos abarcados fueron los siguientes:

- 1) revisar la estructura del órgano encargado de impartir justicia electoral;
- 2) revisar la fórmula de integración del órgano en cuestión;
- 3) revisar las reglas y los procedimientos relacionados con la procedencia de los recursos contencioso-electorales;
- 4) establecer mecanismos de control constitucional respecto de las leyes y actos en materia electoral, y
- 5) establecer mecanismos de protección constitucional a los derechos políticos de los mexicanos.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Becerra, Ricardo, et. al., La reforma electoral de 1996. Una descripción general, México, FCE, 1997, p. 142.

Acabando con la idea de que el Poder Judicial debía permanecer alejado de los asuntos electorales, el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación. Salvo en casos de acciones de inconstitucionalidad, se instituyó como la instancia suprema para dirimir conflictos electorales, en todo el país. Integrado por una Sala Superior y cinco salas regionales, integradas por siete y tres magistrados respectivamente; propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ratificados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores.

Se profundizaron los cauces legales para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, repercutiendo en diversos niveles de la jerarquía normativa existente y la inclusión nuevas reglas, “las reformas relativas a este tema implicaron modificaciones a la Constitución y al Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales, y derivaron en la creación de un nuevo ordenamiento jurídico en la materia llamado: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”.<sup>88</sup>

En la anterior legislación ya se habían incluido los siguientes recursos, en materia de impugnación electoral: revisión, apelación, juicio de inconformidad y recurso de reconsideración. El primero de carácter administrativo, atendido por el IFE y los otros tres de carácter jurisdiccional, atendidos por el Tribunal Electoral. En la nueva ley se agregaron: el juicio de protección de derechos político-electorales, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio encaminado a la resolución de conflictos surgidos entre el IFE y sus trabajadores.

Para no interrumpir los procesos electorales, los medios de impugnación en ningún caso podrían suspender las resoluciones o los actos impugnados. No obstante las inconformidades en éste punto, se logró dotar de autonomía y nueva personalidad jurídica al Tribunal Electoral; asimismo, el nombramiento de sus integrantes quedó en manos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, fuera de la actuación del ejecutivo.

---

<sup>88</sup> Ibid., p.125.

Para profundizar en los principios de la certidumbre y la seguridad jurídica, que sustentan al sistema electoral, se incluyó en la legislación un conjunto de especificaciones relativas a los delitos. El bien jurídico protegido, en ese sentido, fue el adecuado funcionamiento de las instituciones electorales. En términos generales, los aspectos “jurídicamente tutelados” comprendieron esencialmente los derechos político-electorales, los instrumentos y documentos utilizados en las etapas de los procesos electorales y las condiciones de competencia de los institutos políticos.

Dentro del título XXIV del Código Penal para el Distrito federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal, se realizó la sistematización de las conductas delictivas en materia electoral y las relacionadas con el registro nacional de ciudadanos. Dentro de 40 conductas tipificadas como delitos, se desglosaron las diversas faltas en las que podrían incurrir los ciudadanos y los funcionarios encargados de la organización de los comicios. También las cometidas por los partidos políticos y sus respectivos candidatos.

En este punto es necesario considerar a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), instancia dependiente de la Procuraduría General de la República, creada en 1994, que habría de operar sin modificaciones para las siguientes elecciones. Con todo lo cual se tuvieron bases importantes para la defensa de los derechos electorales, la posibilidad de plantear inconformidades por la vía legal y tener mayores garantías de la actuación de las autoridades en los diferentes niveles de gobierno.

## **B) El sistema de partidos**

Con la reforma se modificaron diversos artículos constitucionales, un gran número de disposiciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y otros ordenamientos legales.<sup>89</sup> Aquí abordaremos cuestiones relativas a la Constitución y al Cofipe. Uno de los aspectos sobresalientes, contenido en el artículo 41 constitucional, fue la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los

---

<sup>89</sup> También se modificaron la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

partidos políticos. Con lo cual se terminó con la práctica de afiliación colectiva e indirecta, que el PRI había diseñado desde 1938, con la organización por sectores.

Se estableció el financiamiento de los partidos políticos en la Constitución y se reglamentó en el Cofipe. Este fue uno de los puntos de mayor debate, sobre todo al momento de establecer los montos y el origen de esos recursos, los cuales podrían ser públicos y privados. Además ha representado un factor determinante para lograr la equidad en las contiendas electorales.

Se suprimió la denominación de registro condicionado y disminuyó el número de afiliados a nivel nacional, para que una organización lograra el registro como partido político. Antes se requerían 3000 afiliados en por lo menos la mitad de las entidades federativas, o 300 afiliados en cada uno de la mitad de los distritos electorales; después de la reforma, podían ser 3000 afiliados en 10 entidades, o 300 en 100 distritos electorales uninominales.

Otro requisito para que las agrupaciones políticas pudieran registrarse, fue la presentación de sus documentos básicos: estatutos, declaración de principios y programa de acción y la realización de asambleas en por lo menos 10 entidades federativas o en 100 distritos electorales, para demostrar legalmente el número de afiliados. “El número de afiliados no podrá ser menor a 0.13% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior. En contrapartida, se elevó el porcentaje de la votación mínima requerida para conservar el registro, que es el 2% de la votación nacional emitida (frente al 1.5% que regía previamente. El acceso a la representación proporcional en las dos cámaras que integran el Congreso federal se condicionó a la obtención del mismo 2% de la votación nacional”.<sup>90</sup>

Otro aspecto controvertido fue el de las coaliciones electorales, no obstante se flexibilizaron las condiciones y los requisitos para que los partidos las llevaran a cabo. Mediante la reforma de 1996, “la ley contempla que los partidos podrán coaligarse para

---

<sup>90</sup> Muñoz Patraca Víctor Manuel, Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México, México, siglo xxi-UNAM, 2001, pp. 69-70.

todas las elecciones federales, esto es para la elección de presidente de la República, para diputados por ambos principios y para senadores también por ambos principios. Asimismo, establece puntualmente las reglas aplicables para cada caso en particular y señala con precisión el procedimiento que deben seguir los partidos para coaligarse y los términos que debe abarcar el convenio de coalición correspondiente”.<sup>91</sup>

Para los casos de candidatos a diputados y senadores, postulados por el principio de mayoría relativa, se estableció la posibilidad de coaliciones parciales. Diputados, desde 33 hasta 100 fórmulas, y senadores desde 6 hasta 20 fórmulas, en las que se pudieran coaligar dos o más partidos. los principales desacuerdos sobre el tema tuvieron lugar entre el PRI y el PRD; este último se retiró de la aprobación de la reforma por ese motivo, toda vez que representaba un mecanismo propicio para sus intereses, que pretendía fuera profundizado.

### **I. Los partidos y las Agrupaciones Políticas**

Sin este sistema no se podría concebir la organización de las funciones de representación y de gobierno, tampoco la confrontación legal para obtener la mayoría de votos que le permitan a los miembros de las fuerzas políticas ocupar esos cargos. Progresivamente se fue consolidando un sistema de partidos para dar cauce a los diferentes intereses políticos de una sociedad mexicana plural y más compleja. A la par de la existencia de elecciones competidas, ese elemento ha determinado la consolidación de las instituciones democráticas y una nueva configuración en las relaciones de poder.

“En efecto, el papel electoral de los partidos políticos y su influencia sobre los poderes públicos son dos aspectos fundamentales en la vida democrática, lo que explica la importancia que se les ha otorgado en el proceso de reforma política en México. El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como instituciones de interés público dio paso a que la ley estableciera los requisitos para obtener el registro, el disfrute de garantías y prerrogativas, la normatividad sobre el financiamiento de sus actividades y la definición de sus obligaciones. Todos estos aspectos se han ido

---

<sup>91</sup> Becerra, Ricardo, et. al., La reforma electoral de 1996..., op.cit., p.89.

modificando para ajustarse a las condiciones resultantes del avance de la democratización”.<sup>92</sup>

En la Constitución de 1917 se estableció que México se constituía como una República democrática, federal y representativa; pero no incluyó algún apartado relativo a los partidos políticos. Fue en el año de 1977, en el contexto de la reforma política, cuando se incorporó ese reconocimiento constitucional asignándoles el status de “instituciones de interés público”, que les confería derechos y obligaciones; en sus funciones de intermediarios para la disputa de los puestos de elección popular. La ley que reglamentó todos esos aspectos fue la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE), en la que se establecieron con precisión las disposiciones para regular las actividades de los partidos y las asociaciones políticas.

El periodo comprendido entre 1977 y 1996, se caracterizó por la intensa actividad legislativa en torno a la consolidación de los instrumentos legales e institucionales que fortalecieron al sistema de partidos. Tuvieron lugar cuatro reformas, que definieron las características del cambio político. Sobresalen, en 1986, la creación de un nuevo Código Federal Electoral; en 1989-1990, la creación del IFE y del Cofipe; en 1993 las modificaciones para la regulación del financiamiento de los partidos y, en 1994, en un contexto de violencia política, iniciaron los trabajos respecto a todos los temas electorales, que culminaron con la reforma política de 1996.

En el contexto de la reforma de 1990, dentro del Cofipe se introdujo la figura del “registro condicionado”, que había sido eliminado de la legislación electoral en 1986. Otro aspecto importante fue la desaparición de las Asociaciones Políticas Nacionales, por considerarse que tales organizaciones ya habían cumplido su papel en la historia electoral.

Esas Asociaciones fueron contempladas en la LOPPE, fungiendo como un complemento del sistema de partidos políticos y son el antecedente de lo que a partir de 1996 se conoció como las “Agrupaciones Políticas”. Los requisitos para la construcción

---

<sup>92</sup> Muñoz, Víctor Manuel, op. cit., p.43.

de esas organizaciones quedaron señalados en el Cofipe, también se establecieron los derechos y obligaciones para su funcionamiento.

En primer lugar, la única manera de participar en elecciones federales era mediante la firma de acuerdos de participación con los partidos políticos, debían contar con un mínimo de 7000 asociados en todo el país y tener delegaciones en cuando menos 10 entidades federativas, contar con un órgano directivo a nivel nacional y sus respectivos documentos básicos. Asimismo, se contempló el financiamiento público de las mismas, para el desarrollo de sus actividades políticas. Un fondo equivalente del 2% del monto anual que recibirían los partidos, por concepto de actividades ordinarias permanentes, sería distribuido entre las diversas organizaciones, sin que el total de sus percepciones rebasara el 20% de ese fondo.

## **II. Las nuevas condiciones para la competencia**

Un dictamen presentado por los consejeros del IFE, relativo a la elección presidencial de 1994, reveló las condiciones inequitativas de las contiendas electorales. Se enfatizó la enorme disparidad de los gastos de campaña del PRI, con relación a los gastos de los demás partidos, “el Partido Revolucionario Institucional erogó 71.4% de todo el dinero gastado en los comicios presidenciales, casi las tres cuartas partes del total, de acuerdo con los informes presentados por los propios partidos políticos, el PAN gastó el 17.8%, el PRD el 6.05, el PT 1.15, el PDM 1%, el PPS 0.9, el PFCRN 0.87, el PVEM 0.56 y el PARM 0.24%. Las elecciones de senadores y de diputados mostraban distorsiones aún peores: el PRI desembolsó el 77.25% en el primer caso y el 81.24% del total de gastos en el caso de los diputados”.<sup>93</sup>

Los porcentajes evidenciaron la necesidad de lograr la equidad en los recursos utilizados por los partidos políticos para enfrentarse en las elecciones. Este fue el gran tema del debate que propició la reforma de 1996. De manera general se persiguieron los siguientes objetivos:

---

<sup>93</sup> Becerra Ricardo, et. al., *La mecánica del cambio político...*, op. cit., pp. 371-372.

- 1) mantener o lograr que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su dependencia financiera con centros o grupos de poder (económico, social, institucional);
- 2) garantizar el principio de equidad en las condiciones de la competencia, de modo tal que el financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de esas organizaciones se convierta en un elemento que fomente una mejor competencia política;
- 3) finalmente, lograr que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes y conocidas, en tanto ellos son entidades de interés público.<sup>94</sup>

En esa perspectiva aumentó considerablemente el financiamiento público de los partidos, convirtiéndose en su principal fuente de recursos. Mediante la fórmula de distribuir el 70% del total de recursos conforme a la votación y el 30% de forma igualitaria entre todos los partidos, se cubrió el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes. Para gastos de campaña, un monto equivalente al utilizado para el sostenimiento de actividades permanentes. Para actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como para tareas editoriales, el IFE podía autorizar hasta el 75% de los gastos anuales comprobados por estos conceptos. También se fijaron topes a los gastos de las campañas y se restringieron las aportaciones privadas, fortaleciendo los mecanismos para controlar, auditar y vigilar esos aspectos.

Otro aspecto relevante fue el acceso, de manera equitativa, de todos los partidos a los medios de comunicación masiva; específicamente el radio y la televisión. Siendo que esos espacios eran fundamentales para lograr los objetivos planteados para consolidar una verdadera competencia partidista, en la medida en que han tenido y tienen las siguientes cualidades: acercan a los candidatos a cargos políticos a los electores, sus mecanismos de difusión permiten a los políticos entablar una comunicación directa y resaltar sus cualidades personales, por lo que la ventaja es obtenida por quienes posean

---

<sup>94</sup> Becerra Ricardo, et. al., La reforma electoral de 1996..., op. cit., pp. 106-107.

un mejor manejo de las técnicas de comunicación, y la posibilidad de influir a un mayor número de votantes.

Así, los medios se han convertido en espacios privilegiados para la deliberación. Un ejemplo son los debates televisivos que los políticos llevan a cabo para generar simpatía entre los electores. Esta actividad puede representar la diferencia en el número de votos obtenidos, si el candidato tiene la cualidad de ser un buen “agente mediático”.

Por lo anterior, se hacía indispensable construir las vías legales para incrementar la presencia de todas las fuerzas políticas. En general, se incrementó el espacio en radio y televisión, reproduciendo el esquema utilizado para el financiamiento: el 30% distribuido de forma igualitaria y el 70% de forma proporcional; se garantizó la emisión de *spots* promocionales y se regulan con mayor precisión las contrataciones de tiempos; se concedió a los partidos, candidatos y coaliciones el derecho de aclaración ante los medios de información, y por ley se permitió la realización del monitoreo de los medios.

### **C) El sistema de gobierno del D.F.**

#### **I. La jefatura de gobierno**

Álvaro Obregón suprimió en el año de 1928 la organización municipal del D.F., por considerarla “inconsistente”, le fueron negados a sus habitantes los derechos políticos de elegir a sus gobernantes; tarea de la cual se encargarían los poderes federales. “A partir de esa fecha y hasta 1993, de acuerdo al artículo 73 constitucional y la Ley Orgánica del D.F., el gobierno de la entidad queda completamente en manos del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del D.F. y delegados, a los que podrá designar y remover sin restricción alguna. En lo que respecta a la legislatura local, ésta es asumida por el Congreso de la Unión, garantizándose el derecho a sus habitantes de elegir el número de diputados acorde a su base demográfica y a dos senadores como cualquier entidad federativa”.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Rodríguez , Octavio, “Partidos Políticos en el Distrito Federal”, en Pablo González Casanova y J. Manuel Ramírez Sáez, Gobierno y sociedad civil, México, El Caballito, 1987, citado por Béjar Algazi Luisa, “La reforma política del Distrito Federal: un proceso inconcluso”, en Estudios Políticos, No. 28, septiembre-diciembre 2001, México, FCPyS-UNAM, p. 108.

Como se describió anteriormente, estos elementos delinearon un régimen autoritario, en el cual las decisiones del presidente de la república se encontraron por encima de cualquier intención de organizar el gobierno local, de acuerdo con el consenso de sus habitantes. En ese contexto era escaso el número de instituciones políticas para el desarrollo de la democracia: la ausencia de una instancia encargada de legislar sobre las cuestiones de la entidad, una institución propia para la organización de elecciones y en consecuencia la imposibilidad de los partidos políticos para cumplir con sus funciones.

La participación social en los diversos niveles de gobierno se caracterizó por ser limitada y controlada, y no es sino hasta la reforma de 1996, cuando comenzaron a notarse con mayor profundidad los resultados de la transición política. “Así, pues, instancias como el Consejo consultivo en 1929, las Juntas de Vecinos en 1970, los Comités de Manzana y Asociaciones de Residentes en 1978, la elección de los presidentes de algunos órganos vecinales en 1980, los consejos de ciudadanos de 1995, y la propia Asamblea de Representantes –que desde su creación con la reforma de 1989-1990 ha sido objeto de múltiples reformas que la acercan, cada vez más, a la figura de un Congreso local-, son los antecedentes de una reforma, la de 1996, en la que se reconoce a los ciudadanos de la capital del país su legítimo derecho a elegir a sus gobernantes”.<sup>96</sup>

Al respecto, se reformó el artículo 122 de la Constitución, que sería complementado con las disposiciones contenidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se estableció que a partir de 1997 se elegiría mediante votación universal, libre y secreta, al encargado de las funciones de gobierno y de la administración pública de la entidad; tal funcionario sería denominado Jefe de gobierno del Distrito Federal. Ejercería su mandato por un período de tres años, es decir hasta el año 2000, por única vez. Con lo cual se sentaron las bases para terminar con el largo periodo de imposición de autoridades, desde el poder ejecutivo del país.

---

<sup>96</sup> Becerra, Ricardo, et. al., La reforma electoral de 1996..., op.cit., p. 216.

## II. La Asamblea Legislativa

Los antecedentes de este órgano de representación los encontramos en la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF). En el año de 1986 tuvieron lugar en la capital una serie de audiencias públicas relativas a la participación ciudadana en el gobierno del D.F., participaron en ellas partidos políticos nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, intelectuales y ciudadanos en general.

Las demandas en las que insistieron los partidos durante esas actividades fueron las de convertir al Distrito Federal en una entidad más de la federación, así como la integración de una Asamblea Legislativa o Congreso para el mismo. La primera no prosperó, por lo que la naturaleza política y jurídica del D.F. se mantuvo como hasta entonces; la segunda, en cambio, se instituyó para fortalecer la participación política en la entidad y a pesar de no representar un Congreso la ARDF tuvo ingerencia en aspectos muy importantes.

“Entre sus principales funciones destacan las de citar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que tengan por objeto la atención a las necesidades de los habitantes del D.F. en materia de asistencia social, abasto y distribución de alimentos, comercio en la vía pública, uso de suelo, conservación del medio ambiente, protección ecológica, agua, drenaje y vialidad y tránsito. También participa en la emisión de propuestas al presidente de la República para la atención a problemas prioritarios, en la solicitud de citas a los servidores públicos que se determinen en la Ley para que rindan informes ante la Asamblea, en la convocatoria a consulta pública sobre los temas previstos en la iniciativa y la aprobación de nombramientos de los magistrados del Tribunal de Justicia del Distrito Federal”.<sup>97</sup>

No obstante la manera en que fue aprobada la creación del órgano de representación, siguiendo el procedimiento típico de “el presidente propone y el presidente dispone”. Esa institución representó otro espacio para el fortalecimiento de la democracia, en especial para el ejercicio de la libertad de expresión, que inició sus funciones en 1988.

---

<sup>97</sup> Álvarez Lucía, DF: Sociedad, economía, política y cultura, México, CIICH-UNAM, 1998, p. 78.

“A lo largo de sus primeros años de funcionamiento, los Representantes de la Asamblea fueron fortaleciendo los mecanismos de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía, fungiendo como intermediaria para plantear sus demandas y exigencias ante autoridades administrativas y judiciales. En consecuencia, uno de los principales objetivos de la primera ARDF, fueron las actividades de promoción y gestoría, para atender las necesidades de los habitantes del Distrito federal en materia de servicios públicos”.<sup>98</sup>

Otro elemento importante fue la integración de este órgano, mediante elecciones en las que los pobladores votaron de manera directa y secreta, por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 por el principio de representación proporcional. Con lo cual se denotó su conformación plural, en la que se incluyó el derecho de las minorías a participar.

Además del papel que se le confirió como una instancia de intermediación, tuvo un papel sobresaliente para mantener el equilibrio y la estabilidad de la gobernabilidad de la entidad. Funcionó como un elemento para liberar las tensiones y desactivar los conflictos sociales que se venían acumulando desde 1985, mediante la gestión de las demandas de las organizaciones sociales.

En 1993 se ampliaron las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes, que incidieron en la limitación de atribuciones de uno de los factores más sobresalientes del régimen autoritario: el excesivo poder presidencial.

Con la reforma de 1996, en las modificaciones realizadas al artículo 122 de la Constitución, se incluyeron nuevas disposiciones relativas al órgano legislativo del Distrito Federal. A partir de esa fecha su denominación sería la de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y sus miembros diputados.

Las atribuciones que se le confirieron al órgano Legislativo del D.F. fueron las siguientes:

- Se estableció que entre las nuevas facultades que tendría la Asamblea Legislativa del Distrito Federal estaría la de expedir las disposiciones que

---

<sup>98</sup> Delgadillo Fausto, op. cit., pp. 124-125.

rigieran las elecciones locales del Distrito Federal, sujetándose a las bases que establecieran el Estatuto de Gobierno y el artículo 116 constitucional.

- Se señaló que la Asamblea Legislativa tendría la facultad de nombrar a quien debía sustituir, en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Antes el presidente de la República podía iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa, ahora no.
- Anteriormente el Jefe del distrito Federal nombraba a los delegados políticos con la aprobación de la Asamblea de Representantes; ahora se elegirán en forma universal, libre, secreta y directa a partir del año 2000.<sup>99</sup>

Con este último punto, aunque pudiera considerarse como una limitación de las atribuciones de la Asamblea Legislativa, en el contexto general de la reforma representó otro de los avances significativos para la democratización del D.F., en el aspecto del aumento de los derechos políticos de los ciudadanos. Para los comicios de 1997, se estableció que para la elección directa del Jefe de Gobierno y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se utilizaría el marco legal aplicable en el nivel federal, es decir, los lineamientos contenidos en el Cofipe.

### **III. El Estatuto de Gobierno**

De acuerdo con las disposiciones del artículo 122 de la Constitución, en el mes de julio de 1994, el Congreso de la Unión en coordinación con la ALDF promulgaron el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF). Con la pretensión de que se especificara el marco jurídico en el que se circunscribirían las actividades de gobierno y administración del D.F. En el se establecieron las atribuciones de los órganos locales de gobierno, quedando a cargo de la ARDF, el Jefe del D.F. y el Tribunal Superior de Justicia.

En los artículos 1 y 2 del EGDF, se señalaba que sus disposiciones eran de orden público e interés general y era la norma legal de organización y funcionamiento del gobierno capitalino. Establecía que la ciudad de México era el D.F., sede de los Poderes de la Unión y capital del país. El D.F. era catalogado como una entidad federativa con

---

<sup>99</sup> Ibid., p. 138.

personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le fueran necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.

En esa versión del EGDF, se estableció que el nombramiento del Jefe de Gobierno de la capital era una facultad del Congreso de la Unión y del presidente de la República. También se incluían los lineamientos para la elección de los consejeros ciudadanos, para el mes de junio de 1995, que serían elegidos en cada delegación, para darle una mayor representación a los ciudadanos a nivel vecinal.

No obstante el avance que representó la promulgación del EGDF, el alcance de este instrumento jurídico no fue lo suficientemente amplio, distó mucho de instituirse en una Constitución local. Asimismo, se reflejaron las limitaciones de la Asamblea Legislativa al no contar con suficientes atribuciones. Por ser el D.F. el asiento de los poderes federales, se consideró que debía gobernarse de manera especial y se dispuso que los asuntos locales estarían a cargo de la federación.

La injerencia del congreso Federal en los asuntos locales determinó, específicamente, la imposibilidad de que el Congreso Local elaborara una constitución local como las de las diferentes entidades del país; además de su ingerencia en aspectos decisivos para el logro de una gestión eficiente, como su ingerencia en los montos de endeudamiento.

Los consejeros ciudadanos no funcionaron de la manera en que se esperaba, por lo que en las reformas del mes de noviembre de 1996 al EGDF, se derogaron todos los artículos referidos a esa figura de representación. Es importante agregar que en ese año también se modificaron los artículos relativos a las cuestiones electorales, en consonancia con las reformas que hemos tratado en todo este capítulo.

Respecto a los aspectos formales, se puede criticar la confusión generada por los contenidos de los ordenamientos jurídicos para la representación y el gobierno del D.F., por ejemplo en lo relativo al *status* jurídico y político que se le otorga para el cumplimiento de sus atribuciones, puede ser considerado como una entidad más de la federación y en otros aspectos cuenta con características que le confieren un carácter de excepcionalidad.

## **2. Elecciones de 1997**

Los representantes populares que se eligieron fueron: el Jefe del Gobierno, 30 Diputados locales de representación uninominal y 26 Diputados de representación plurinominal. Con la realización de esas elecciones se dio un paso importante en la democratización del régimen de gobierno. El derecho de los habitantes de la entidad de elegir a sus gobernantes, que en el anterior régimen les fue conculcado, en esas elecciones les fue restituido. Su organización estuvo a cargo del Instituto Federal Electoral, el cual presentó una conformación renovada, que el gobierno dejó de controlar por completo.

En el nuevo diseño del órgano electoral, el papel central lo realizaron los consejeros electorales. Con la nueva figura del consejero electoral y la representación equilibrada de los partidos políticos y representantes del poder legislativo, se contribuyó a generar mayor confianza en la organización de los comicios. Para tomar las decisiones, la composición general del IFE fue la siguiente: un consejero presidente, con voz y con voto; ocho consejeros electorales, con voz y voto; cuatro consejeros del poder legislativo, con voz; un representante de cada partido político, con voz, y un secretario del consejo, con voz. Mediante esa arquitectura, conocida como “ciudadanización” del órgano electoral, se buscaron garantizar los principios generales de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad estipulados en la Constitución Política.

La tendencia que se observó desde 1988, respecto a las preferencias electorales en el D.F., configuró un esquema en el que tres fuerzas políticas definieron las sucesivas contiendas. El PRI tuvo que enfrentar la oposición del PAN y de manera decisiva la del PRD. Con las contiendas internas de esos tres partidos, para elegir a sus candidatos a la Jefatura de Gobierno, dio inicio la nueva experiencia electoral de los habitantes de la entidad. La forma en que se desarrollaron y su desenlace delinearon elementos para definir los resultados del proceso.

En el Partido Revolucionario Institucional, se decidió que los 200 miembros del Consejo Político del D.F. elegirían al candidato, orientando su decisión mediante las encuestas de preferencias hacia tres personajes sobresalientes del instituto político: Manuel Jiménez Guzmán, José Antonio González Fernández y Alfredo del Mazo. Quienes tuvieron que renunciar a sus respectivos cargos; como miembro de la Gran

Comisión de la Asamblea Legislativa el primero, la dirección de la procuraduría capitalina el segundo y la dirección del Infonavit el tercero. El triunfo de Alfredo del Mazo se fincó en el peso político del grupo Atlacomulco, al cual pertenecía.

En el Partido Acción Nacional, la selección del candidato se llevaría a cabo mediante una convención, en la que participaron aproximadamente 2 mil miembros del partido. En la competencia interna se involucraron José Paoli Bolio y Carlos Castillo Peraza, el primero era ubicado como académico y exizquierdista, el segundo era más conocido por haber sido presidente nacional del partido. Finalmente, Castillo Peraza recibió el apoyo mayoritario, a pesar de los inconvenientes de su candidatura; como su figura prepotente, el exceso en lo abstracto de su discurso y su mala relación con los medios de comunicación.

En el Partido de la Revolución Democrática, se optó por realizar una elección del candidato abierta a los militantes y la ciudadanía. Dos personajes de gran liderazgo en el partido fueron los contendientes: Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas. En el enfrentamiento, como un ejercicio para medir fuerzas, se perfiló el tipo de partido que debía consolidarse. Con la participación de aproximadamente 100 mil votantes en la convocatoria, la preferencia mayoritaria se inclinó hacia Cárdenas; asimismo, con la manera en que se realizó el proceso el partido se anticipó a las otras fuerzas políticas, adentrándose en las diversas capas de la población.

El desarrollo de las campañas giró en torno a la competencia de esas tres fuerzas políticas, buscando capitalizar el desprestigio del PRI en la capital, quien tendencialmente había visto disminuir su preferencia de los votantes. Muestra de ello fue la intención del PAN de vincular al PRI con el PRD, aduciendo que se enfrentaba al PRI de los noventas y al PRI de los setentas (PRD). Este último, por su parte, capitalizó el descontento ciudadano ligando al PRI con el PAN, criticando las alianzas establecidas por este último partido con el régimen priísta encabezado por Carlos Salinas; identificado por la crisis económica, provocada por las políticas de corte neoliberal que ejecutó, además de los escándalos espectaculares provocados por la corrupción de su hermano. En esas circunstancias, la posición del candidato priísta fue sumamente adversa, cualquier defensa a favor de los logros del régimen quedó opacada y las críticas sobre las conductas anteriores de sus oponentes difícilmente prosperarían.

La nueva composición del órgano electoral incidió en la imparcialidad del árbitro electoral, permitiendo el libre desarrollo del trabajo partidista y cumpliendo las grandes expectativas generadas por la ciudadanía. Ante la posibilidad de elegir libremente al gobernador de la entidad, le fue otorgado un triunfo contundente al candidato de la izquierda política. En el siguiente cuadro se muestra el número y el porcentaje de votos obtenidos por el partido de Cuauhtémoc Cárdenas y sus oponentes, de acuerdo con los datos presentados por el IFE.

#### Elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, 1997

Partido Político	Votos	%
PAN	602 927	15.58
PRI	990 234	25.59
PRD	1 861 444	48.11
PC	71 664	1.81
PT	50 461	1.85
PVEM	226 871	6.90
PPS	8 754	0.23
PDM	16 079	0.42

La preferencia que los electores mostraron hacia el PRD, se expresó también en las elecciones para representantes ante la Asamblea Legislativa del D.F. “Se presentó un cambio radical en las preferencias del electorado que en las elecciones para diputados locales se volcó en 45.2% hacia el PRD, dándole el triunfo en 38 de los cuarenta distritos de la capital, mientras que el PRI y el PAN cayeron a 23.6 y 18.1%, respectivamente. El arrollador éxito del partido del sol azteca en todos los comicios de la capital no deja lugar a dudas. La diferencia global entre el PRD y el PRI fue de 2 a 1 y, en relación con el PAN, de 3 a 1”.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Mirón Lince Rosa María, “El nuevo gobierno en el Distrito federal” en Luis Salazar (coord.), 1997: elecciones y transición a la democracia en México, México, cal y arena, 1999.

La distribución de los Diputados, en la integración de la segunda Asamblea Legislativa quedó de la manera siguiente:

I Asamblea Legislativa , 1997

Partido Político	Uninominales	Plurinominales	Total
PRD	38	0	38
PRI	0	11	11
PAN	2	9	11
PVEM	0	4	4
PT	0	1	1
PC	0	1	1

Con esos resultados se ratificó la preferencia de los habitantes del D.F. por la oposición al PRI, el cual en esa ocasión recibió la derrota de mayor proporción en su historia. El fenómeno del voto lineal lo perjudicó también en las elecciones federales, donde por primera vez dejó de ser mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Los triunfos obtenidos por el PRD, permitieron definir la fisonomía competitiva del modelo de partidos, “por primera vez el PRD gana la elección de la más alta autoridad ejecutiva en una entidad federal –el PRD, a diferencia del PAN no había ganado las elecciones de gobernador en ningún estado-, y con ello confirma el carácter multipartidista del sistema de partidos que se configuró a lo largo de veinte años de reforma política. Si en algún momento (en la segunda mitad de los años ochenta y los primeros noventa) se pensó en un esquema bipartidista PRI-PAN, los avances electorales del PRD en 1997 demuestran que son tres las grandes corrientes político-ideológicas que se disputan de manera competitiva el poder en el país, competencia que ha hecho posible la alternancia en el poder y la necesidad del ejecutivo federal de buscar y obtener el apoyo a sus proyectos de reforma por parte de la oposición, entre las tres se encuentran los pequeños partidos que pueden ser decisivos para inclinar la balanza a favor de uno u otro lado”.<sup>101</sup>

Por otra parte, a partir de esa contienda, se inauguraron los mecanismos de incertidumbre democrática, para los resultados en las contiendas electorales.

<sup>101</sup> Muñoz Patraca Víctor Manuel, op., cit., p. 84.

Modificando de manera sustancial las prácticas del anterior régimen. “El establecimiento de la democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre, un proceso en el que todos los intereses son sometidos a la incertidumbre... En una democracia, ningún grupo puede intervenir cuando los resultados de los conflictos perjudican sus intereses, tal como él los percibe. La democracia significa que todos los grupos deben someter sus intereses a la incertidumbre. Es precisamente este acto de enajenación del control de los resultados de los conflictos el que constituye el paso decisivo hacia la democracia”.<sup>102</sup>

En esas condiciones se delinearon las garantías institucionales para todos los institutos políticos, aceptando los resultados otorgados por el escrutinio popular, en una competencia electoral donde se busca derrotar a los oponentes y no destruirlos. Además de las garantías de esa oposición de tener la posibilidad de resultar ganador en siguientes contiendas electorales. En la elección para jefe de Gobierno, fue sobresaliente la aceptación de la derrota del candidato del PRI, Alfredo del Mazo, quien en las primeras horas de la noche reconoció los resultados adversos. Asimismo, en un mensaje a la nación el presidente de la República Ernesto Zedillo felicitó al partido ganador y a su candidato, marcando una línea de respeto al proceso democrático.

### **3. El Instituto Electoral del Distrito Federal**

Debido a la centralidad que tuvieron los procesos electorales para potenciar de manera consistente la legitimidad del gobierno y de los representantes, mediante las reformas políticas se fue configurando la creación de un órgano local que organizara de manera periódica las elecciones, que fungiera como una organización neutral y garantizara la transparencia, la credibilidad y la igualdad de condiciones para la competencia de los contendientes.

Desde que en 1988 se permitió la elección de los representantes ante la ALDF, se estableció un precedente para conducir los cambios hacia nuevas formas de representación política. Con la reforma de 1996 se incrementaron las facultades de los representantes otorgándoles la denominación de Diputados locales y extendiendo sus

---

<sup>102</sup> Przeworski Adam, “Algunos problemas en el estudio de la transición a la democracia” en Guillermo O’Donnell, et. al., Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 3 Perspectivas comparadas, España, Piados, 1994, p. 96.

atribuciones en lo relativo a la creación y modificación de los ordenamientos legales que rigen la capital.

En ese mismo año se estipuló que a partir de 1997 se elegiría al jefe de gobierno, al igual que para el año 2000 la elección mediante el voto universal, de los responsables de las 16 demarcaciones políticas. Una de las tareas de la I Legislatura fue la de elaborar las reformas al EGDF, para reactivar la vida política de la capital y en ese mismo año se concretaron las modificaciones para la creación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Electoral del Distrito Federal. Para el año de 1999 se promulgó su creación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, en el cual se delineó la conformación del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF). Con lo cual la entidad contó a partir de entonces con una institución encargada de organizar los comicios locales y los procedimientos relativos a la participación ciudadana.

Para generar confianza y credibilidad en la organización de las elecciones la integración del Instituto fue similar a la diseñada para el órgano federal, mediante un esquema de ciudadanización, en el que se encontraron representadas las fuerzas políticas pero de manera proporcional y no determinante. En el artículo 54 del Código Electoral quedó asentada la estructura para su funcionamiento: 1) Un Consejo General; 2) Órganos ejecutivos y técnicos; 3) Un órgano desconcentrado en cada uno de los Distritos Electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal; 4) Órganos de vigilancia y 5) Mesas de Casilla.

La manera en la que se conformó el mecanismo para tomar las decisiones fue la siguiente: El Consejo General es el órgano superior de la dirección. Se integró por un consejero presidente con derecho a voz y voto, seis consejeros electorales con derecho a voz así como a voto, un secretario con derecho a voz, así como un representante de cada partido político con derecho a voz. Mediante la propuesta de los partidos políticos que integraron a la ALDF, se eligió al consejero presidente y a los consejeros electorales.

En ese mismo artículo del Código Electoral se establecieron las tareas generales con las que tendría que cumplir el IEDF. “El Instituto Electoral del Distrito Federal es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus fines y acciones estarán orientados a:

- El desarrollo de la vida democrática en la Ciudad de México.
- El fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos.
- La promoción de los derechos político-electorales de los ciudadanos y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- La celebración periódica y de manera pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal, así como de los procedimientos de participación ciudadana.
- La preservación de la autenticidad y efectividad del sufragio.
- La promoción del voto y la difusión de la cultura democrática”.<sup>103</sup>

Los principios rectores mediante los que orientó sus labores fueron los de imparcialidad, equidad, certeza, objetividad, independencia y legalidad. Por lo que fue determinante dotarlo de el grado de autonomía necesaria. Las principales actividades que tendría que realizar serían las siguientes:

- “Desarrollar programas de Capacitación y Educación Cívica.
- Actualizar permanentemente la Cartografía Electoral.
- Vigilar la aplicación de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.
- Mantener actualizado el padrón y lista de electores.
- Producir materiales electorales.
- Organización de procesos electorales y procedimientos de participación ciudadana.
- Cómputo de resultados.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados, Jefe de Gobierno y Jefes Delegacionales.

Regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales”.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Estatuto de Gobierno del DF, México, ALDF, I LEGISLATURA, 1999.

<sup>104</sup> *Ibíd.*

#### **4. Cambios en las instancias de participación ciudadana**

La nueva Asamblea Legislativa del Distrito Federal que se eligió para el periodo de 1997-2000, se encargó de realizar las reformas al Estatuto de Gobierno aplicable a la entidad y reconfigurar el sustento legal para el gobierno de la capital. La iniciativa que fue presentada en noviembre de ese año, fue aprobada mediante el voto de 58 legisladores locales y posteriormente ratificada, también de forma unánime por el H. Congreso de la Unión. El decreto de reforma del Estatuto de Gobierno se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 4 de diciembre de 1997, con lo cual se sentaron las bases para la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) y del Código Electoral del Distrito Federal (con el que se generaron los cambios apuntados anteriormente).

El antecedente inmediato de esa ley es la de 1995, con la que se pretendieron mejorar los mecanismos de participación ciudadana con la creación de los Consejeros Ciudadanos. Asimismo, se establecieron los lineamientos para el funcionamiento de la participación reconocidos por el EGDF. En la ARDF, previa iniciativa enviada por la Comisión de Participación Ciudadana, se aprobó por la mayoría priísta la LPCDF en junio de ese año.

La elección de los Consejeros Ciudadanos fue planteada por el PRI como una manera de “ciudadanizar” la representación de los habitantes de la entidad, involucrando para ser votados a individuos que fueran conocidos en su comunidad. Sin embargo, ese fue uno de los aspectos más criticados por los partidos opositores (PRD, PAN y PVEM), quienes de manera general consideraron que una elección de ese tipo era inconstitucional, por negarles su status jurídico a los partidos políticos.

A pesar de sus posiciones en contra, el PRD y el PAN actuaron de manera velada en la elección. El primero promoviendo fórmulas de candidatos con una organización denominada “Movimiento ciudadano” y el segundo con otra denominada “Acción Vecinal”. El PRI no estuvo ajeno a esas practicas y en términos numéricos los resultados del ejercicio resultaron insatisfactorios, como lo mostró la institución encargada del proceso: “según datos del IFE, se instalaron 10227 casillas y de entre 1487 fórmulas contendientes se eligieron 365 consejeros vecinales con una votación de 1 millón 155 mil sufragios. El porcentaje de participación fue de 21.2% de los electores

inscritos en la lista nominal, que era realmente poco en una ciudad como el D.F. y en una votación que costó mucho presupuesto, porque se destinaron 100 millones de pesos: esto significa que cada voto tuvo un costo de \$86.5 pesos”.<sup>105</sup>

Con la forma en que tuvo lugar la competencia y los resultados obtenidos no se cubrieron las expectativas de representatividad y legitimidad ante la ciudadanía. Más que una instancia favorable para gestionar sus demandas, los consejos ciudadanos fueron percibidos como una pieza más de la estructura partidista, en donde los representantes tenían que atender primordialmente los intereses del organismo político al que pertenecían. Respecto a sus funciones sustantivas de conocer y aprobar los planes operativos delegacionales, se caracterizaron por obtener un balance desfavorable.

“Por esa razón, la reforma política que se dio el 22 de agosto de 1996 cambió nuevamente el artículo 122 constitucional. El 7 de noviembre de 1996 se reforma el EGDF y la ALDF deroga todos los artículos del Estatuto referidos a la elección de los consejeros ciudadanos. Más adelante, el 22 de noviembre de 1996 la figura de dichos consejos desapareció también de la LPCDF quedando anulados definitivamente del marco legal capitalino”.<sup>106</sup>

Con la puesta en marcha y posterior desaparición de los Consejeros Ciudadanos se continuó posponiendo la reintegración a la entidad, de verdaderos órganos de representación similares a los que normalmente funcionan en los estados de la República, como lo son los cabildos y sus respectivos ayuntamientos. A pesar de lo cual, los intentos por crear una nueva instancia de participación y la manera en que se planteó la elección de sus miembros, representaron precedentes significativos para el proceso democrático.

Fue en 1998 cuando se retomó la cuestión de la participación ciudadana, en el mes de marzo el gobierno perredista convocó a las fuerzas políticas para la instalación de la Mesa Central de la Reforma Política del D.F., de la cual saldrían las propuestas que sustentarían a la segunda LPCDF.

---

<sup>105</sup> Mellado Roberto, op. cit., pp. 40-41.

<sup>106</sup> *Ibíd.*, p. 105.

Los debates en la ALDF, argumentaban a favor de no repetir los vicios del pasado, mediante los cuales los canales de participación ciudadana constituyeron en mayor medida representaciones cupulares. “El debate fue desde dos perspectivas; por un lado, discutieron la posibilidad de mantener esquemas de representación Delegacional con una cúpula de interlocutores vecinales con fuertes atribuciones y una gran base territorial, pero manteniendo un modelo de representación centralizado, y por otro lado analizaron la posibilidad de formar redes horizontales de representación vecinal local. Por esa razón, se promulgaron nuevas formas de representación ciudadana; si en la 1ª. LPCDF la figura de participación ciudadana novedosa fueron los consejos de ciudadanos, en la 2ª. LPCDF la innovación fue la sustitución de aquellos por los comités vecinales.

Según esta nueva ley, en cada colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional existiría un comité vecinal, los cuales son órganos independientes y tendrán atribuciones diferentes de las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno. Se renovarían en su totalidad cada tres años, eligiéndose el primer domingo del mes de julio e iniciando sus funciones el primer lunes del mes de agosto”.<sup>107</sup> El 26 de noviembre se aprobó esa nueva ley, que sustituyó a la que había estado vigente desde junio de 1995.

Las atribuciones que les fueron conferidas a los comités vecinales, quedaron establecidas en el artículo 80, “Los Comités Vecinales son órganos de representación ciudadana que tienen como función principal relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales para la supervisión, evaluación, y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a los servicios públicos, modificaciones al uso de suelo, aprovechamiento de la vía pública, verificación de programas de seguridad pública, verificación de giros mercantiles, en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales”.<sup>108</sup>

En el artículo 84, se estipuló que los cargos de representación serían honoríficos, en el 104 las obligaciones que deberían atender sus miembros: “I. Consultar a los habitantes a

---

<sup>107</sup> *Ibíd.*, p. 110.

<sup>108</sup> LPCDF , ALDF, I LEGISLATURA, p. 43.

los que representan; II. Representar los intereses de los vecinos de su entorno; III. Promover la participación ciudadana; IV. Cumplir las disposiciones y acuerdos del Comité; V. Asistir a las sesiones del pleno y de las comisiones del Comité; VI. Participar en los trabajos de las comisiones a las que pertenezcan; VII. Informar de su actuación en audiencia pública a los vecinos de la colonia, barrio, pueblo o unidad habitacional a la que representan; y VIII. Las demás que éstas y otras disposiciones jurídicas les señalen”.<sup>109</sup>

Con la organización de las elecciones de esa nueva figura, se estrenó el recientemente creado Instituto Electoral del Distrito Federal. El 4 de julio de 1999, tuvieron lugar las contiendas para seleccionar a sus integrantes. Para ese proceso, la apatía y el gran abstencionismo ciudadano, fue evidenciado por los partidos políticos. “El abstencionismo resultó el ganador de las elecciones vecinales efectuadas ayer en el Distrito Federal, en las que, de acuerdo con las estimaciones preliminares de las tres principales fuerzas políticas de esta ciudad, PRI, PAN y PRD –que estuvieron al margen del proceso-, la apatía ciudadana habría llegado al 90 por ciento, es decir, de los 6 millones 162 mil 229 ciudadanos empadronados, sólo habrían votado poco más de 600 mil”.<sup>110</sup>

No obstante hubo diagnósticos que enfatizaron otros aspectos, como la labor organizativa desplegada por el Instituto, en condiciones de presión temporal y escasez de recursos. Considerando únicamente los resultados era difícil encontrar los aspectos positivos, no obstante, “el éxito consiste en la realización misma de esos comicios, porque hasta hace algunos meses parecían una misión imposible, pues entre la creación del organizador, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), y la fecha de la elección mediaba un tiempo extremadamente corto. El Instituto hubo de prepararlos en un lapso de cuatro meses, con una desventaja adicional: esta preparación se efectuó simultáneamente con la instalación del Instituto, que comenzó a operar en febrero, 15 días después de que sus consejeros fueron elegidos por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Ibid., p. 52.

<sup>110</sup> La Jornada, 05-07-99.

<sup>111</sup> Huchim Eduardo, “El éxito de la elección vecinal”, Lajornada, 16-07-99.

Los recursos económicos no fueron suficientes para desplegar desde el principio todos los elementos pertinentes para un proceso electoral. Faltó difusión en los medios electrónicos, no se pudieron instalar la totalidad de las mesas receptoras de votos a tiempo y no se contó con los mecanismos para coordinar la transmisión inmediata de los resultados. Por otra parte, el haber relegado a los partidos políticos propició dificultades a los ciudadanos para ubicar las propuestas de los contendientes. Además de la confusión que se generó al momento de identificar a los candidatos porque se prohibieron los colores y los lemas, teniendo que identificarse mediante números. En general se comprobó que esa nueva figura de representación, no era atractiva para resolver de manera satisfactoria los problemas de participación.

Andrés Manuel López Obrador, pretendió reactivar esas instancias de participación otorgándoles un papel relevante en la estructura de gobierno, en un discurso pronunciado en 1999 sostuvo que, “la primera iniciativa de ley que enviaré a la ALDF será la de convertir a los actuales comités vecinales en gobiernos ciudadanos, en gobiernos de la gente... Los 1300 comités tienen facultades limitadas, sólo se ocupan de gestiones y trámites, por eso los transformaremos en gobiernos vecinales. Es decir, vamos a crear la cuarta instancia de gobierno... 1300 unidades con representantes electos democráticamente por sus vecinos y con personalidad jurídica y presupuesto propio, recursos y atribuciones para aplicar programas de desarrollo social, dar mantenimiento a obras y servicios públicos como poner una rejilla en la calle, tapar un bache, cambiar una luminaria, etcétera”.<sup>112</sup>

No obstante para el año 2000, esos propósitos se vieron truncados, dadas las condiciones que presentó la conformación de la ALDF. La mayoría mínima del PRD no le permitió la aprobación de las iniciativas encaminadas a otorgarles esas prerrogativas a los comités vecinales. “El gobierno perredista que tomó posesión el 5 de diciembre del año 2000 nos presentó dos problemáticas adicionales...primero, el Parlamento de la ciudad cuenta con una mayoría mínima a favor del partido gobernante (PRD: 19; PAN: 18; PRI: 12), lo que ha dificultado considerablemente la aprobación de iniciativas tales

---

<sup>112</sup> Mellado Hernández Roberto, op. cit., pp. 114-115.

como canalizar 500 000 pesos a cada uno de los 1 300 Comités Vecinales (algo así como duplicar el gasto no programado de una Delegación en un año); segundo, seis de las 16 jefaturas delegacionales fueron ganadas por el Partido Acción Nacional, y esas administraciones no han estado dispuestas a congeniar con la idea de que los Comités Vecinales dependan (sobre todo financieramente) del jefe de Gobierno perredista del Distrito Federal, y menos aún de los grupos que le son afines”.<sup>113</sup>

Esas limitaciones generaron su “atomización” y su desgaste no se pudo contener, al grado de que los ciudadanos difícilmente los consideraron una buena opción de representación o un efectivo canal de participación ciudadana. La manera en que se planteó el ámbito de actividades de los comités vecinales, fue demasiado ambicioso y al momento de intentar ejecutar sus responsabilidades, se percataron de su incapacidad profesional y operativa; al no ser dotados de los medios pertinentes. Como fue el caso de organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan y la de desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana; contenidas en la LPCDF.

## **5. La relación entre la sociedad civil y la institucionalidad democrática**

En la democratización del Distrito Federal, a partir de la década de los ochentas ha tenido lugar el desarrollo de dos procesos interrelacionados: 1) la recuperación de los elementos que definen a una democracia liberal y 2) la emergencia de la sociedad civil. En relación con el primero se han resaltado los aspectos relevantes a través del presente capítulo, respecto al segundo es importante rescatar la manera en que ha intervenido la sociedad civil en la configuración de un nuevo escenario político.

Los actores que le dan forma, tales como las asociaciones, las organizaciones civiles, los movimientos sociales y diversas formas de expresión colectiva, han realizado múltiples esfuerzos para generar la apertura institucional y favorecer la pluralización de la esfera pública. “La liberalización política iniciada en los años setenta, el fortalecimiento del sistema de partidos, el lento tránsito hacia la configuración de un régimen político

---

<sup>113</sup> Zermeño Sergio, et. al., “La democracia imperante: comités vecinales” en Revista Mexicana de Sociología N° 1, enero-marzo de 2002, p. 265.

representativo en la entidad y la conformación de una esfera pública plural y autónoma, son procesos en los que, de forma directa o indirecta, la sociedad civil ha jugado sin duda un papel relevante”.<sup>114</sup>

Desde la sociedad civil se ha logrado influir para lograr una relación de equilibrio con las instituciones democráticas, incluyendo a las instancias de gobierno, a los partidos políticos y las instancias de representación política. “Por una parte, la apertura institucional ha corrido casi siempre paralela a una movilización social que la empuja o que la demanda, y frecuentemente ha sido resultado también de la presión ejercida por diversos actores; en este sentido, la acción colectiva ha fungido en buena medida como motor de la reforma y ha propiciado la flexibilización de la política gubernamental. Por otra parte, la sola presencia de la sociedad civil es indicativa de un importante cambio en el panorama político local, que refiere a la construcción de un nuevo, aunque aún frágil, equilibrio en las relaciones entre el Gobierno, el sistema de partidos y la sociedad organizada, donde estos últimos han ganado terreno y han logrado revertir en buena medida la tradicional condición de subordinación que sostenían hasta hace algunos años, en el marco del antiguo régimen, respecto al aparato gubernamental”.<sup>115</sup>

No obstante la heterogeneidad y las contradicciones en las que se desenvuelven los componentes de la sociedad civil, ella se ha consolidado como un espacio crítico, autónomo y reparador ante ciertas intrusiones perniciosas de los poderes del Estado y del mercado. De manera notable las reparaciones se han concretado en la institucionalización de importantes derechos políticos y de participación ciudadana, para los habitantes de la entidad.

Como se mencionó anteriormente, en el año de 1985, ante la emergencia por los sismos y su ineficaz atención, se cuestionó ampliamente la organización y la representatividad de las autoridades locales. Se generó un proceso de autoorganización y autorregulación mediante el cual diversas organizaciones sociales y civiles se plantearon intervenir en los asuntos públicos. Los actores que figuraron en las primeras movilizaciones fueron los médicos del Hospital General, las costureras de San Antonio Abad y en general los

---

<sup>114</sup> Álvarez Lucía, *La sociedad civil en la ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, UNAM-CIICH-Plaza y Valdés, 2004, p. 7.

<sup>115</sup> *Ibidem*.

colonos de las delegaciones centrales, donde se ubicaron los sitios más dañados. También participaron el Comité Popular de Solidaridad y Reconstrucción (COPOSOR) y la Coordinadora Única de Damnificados (CUD).

Esta última adquirió relevancia, toda vez que fue pionera de un nuevo tipo de relación en la que se establecieron negociaciones entre organizaciones vecinales y el gobierno. En ese mismo año, se gestó una segunda etapa del Movimiento Urbano Popular (MUP), en la que destacaron la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), la CUD, la Asamblea de Barrios (AB), la Unión de Colonos, Inquilinos y Solicitantes de Vivienda (USISV) y la Unión de Solicitantes y Colonos por la Vivienda (USCOVI).

En una tercera etapa, hacia el año de 1987, el MUP presentó una fisonomía caracterizada por dos orientaciones distintas. Por un lado aquella que concordaba con recorrer el rumbo de la negociación con las autoridades y en contraposición se desarrollaba aquella que sostenía una postura de confrontación con el gobierno y de búsqueda de independencia en relación con el sistema electoral. En la primera línea se ubicaron la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ) y la AB, y en la segunda el Frente Popular Francisco Villa (FPFV). La tendencia que predominó fue la primera y con la alianza de la AB con el PRD en 1988, se estableció el precedente de la inclusión del MUP en los canales institucionales de representación.

Un efecto sobresaliente provocado a raíz de los acontecimientos de 1985 fue la demanda de la ciudadanía por democratizar el régimen local. Ante ello el gobierno federal en turno impulsó una reforma política para el D.F., teniendo como resultado la creación de la ARDF en 1987, la cual a pesar de las limitaciones como una instancia intermediaria entre el gobierno y los ciudadanos, significó una de las bases para continuar con la democratización del régimen. “La ARDF movilizó a las fuerzas locales y adquirió verdadero sentido en 1988, cuando entró propiamente en funciones ante el proceso electoral de este año, y se convirtió en la arena de la lucha política local. Los resultados de las elecciones y el efecto causado por la intensa movilización que acompañó al proceso electoral permitieron vislumbrar muy de cerca la posibilidad de la alternancia política y fortalecieron en el país y en la capital la presencia de los partidos de oposición (FDN y PAN), representando un fuerte empuje para la validación y

legitimación de la lucha electoral ante la ciudadanía. Esto amplió en general el espectro de la lucha política y abrió también la perspectiva entre las organizaciones y movimientos de avanzar hacia un cambio político por la vía electoral”.<sup>116</sup>

En el contexto de la reforma política del D.F. de 1993, se realizó otra de las prácticas de gran significación para la ciudadanía. Con el plebiscito independiente respecto al gobierno y la representación en la entidad, se cuestionó su régimen de excepción ante la federación. Se elaboraron tres preguntas para la consulta, quedando de la siguiente manera: 1) ¿Está usted de acuerdo con que el D.F. en un estado de la Federación?; 2) ¿Está usted de acuerdo en que el gobierno del D.F. sea electo por voto universal y secreto? Y 3) ¿Está usted de acuerdo en que el D.F. cuente con un poder legislativo propio?.

En una primera etapa relativa a la organización del proceso, intervinieron políticos de los diferentes partidos a título personal, organizaciones civiles, partidos políticos y el gobierno en el financiamiento para imprimir las boletas electorales. “La segunda etapa se llevó a cabo con la participación de cerca de 12 mil voluntarios, que fungieron como representantes de casilla , como observadores, como vigilantes del evento y como coordinadores. Se logró establecer 2840 casillas en los 41 distritos del D.F. y se logró convocar a la participación electoral de 331180 votantes, lo que representa aproximadamente apenas 6.8% del total de los empadronados de la entidad”.<sup>117</sup>

A pesar de la escasa representatividad numérica de la asistencia a las urnas, el plebiscito favoreció el impulso para la posterior elección del gobernante de la entidad, así como la creación de formas inéditas de participación política. En general cabe destacar el conjunto de repercusiones que representó: “a) la inauguración de una nueva vía de participación ciudadana en la práctica de la vida política contemporánea capitalina, que supuso tanto una capacidad organizativa de la población que intervino de manera directa en el desarrollo del proceso como la receptividad de una parte de la población en general que prestó atención al llamado y acudió a votar; b) el ejercicio también de una nueva práctica democrática, manifiesta a través de una consulta a la ciudadanía en

---

<sup>116</sup> Álvarez Lucía, La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda, tesis doctoral, México, FCPYS-UNAM, 2002.

<sup>117</sup> Álvarez Lucía, Distrito Federal, op. cit., p. 208.

general para que interviniera en el proceso de toma de decisiones con respecto a un asunto de interés general como lo era la reforma Política del D.F.; c) la reivindicación del valor del voto ciudadano como mecanismo del ejercicio democrático y como factor fundamental para la toma de decisiones; d) el logro de una confluencia ciudadana plural para la realización de un evento común en función de la democratización del gobierno local; e) la difusión del proceso de la Reforma Política del D.F. y la ampliación del debate público respectivo a otros grupos de la ciudadanía; f) el desarrollo de los mecanismos y los temas de negociación entre los partidos, la ciudadanía y el gobierno; g) el enriquecimiento de la cultura política local, con la decisión de poner en práctica la defensa de un derecho y socavar de esta manera la inercia de pasividad e indiferencia que había prevalecido en la vida política local, y h) la instauración de un importante precedente de ejercicio democrático de nuevo tipo para la ciudadanía capitalina”.<sup>118</sup>

En la década de los noventa el desarrollo de la sociedad civil local, se manifestó en torno a dos vertientes complementarias: la construcción de un gobierno representativo y la apertura de espacios para la participación ciudadana. Como se mencionó, las organizaciones y los movimientos sociales continuaron orientando su lucha política hacia el plano electoral y hacia la búsqueda de negociaciones con el gobierno. Asimismo, se evidenció la expansión del asociacionismo ciudadano con la presencia de organizaciones cívico-políticas dirigidas a la defensa de la democracia y la participación en los procesos electorales. Entre ellas figuraron Alianza Cívica, Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia y el Movimiento Ciudadano por la Democracia.

Coincidieron la expansión de organizaciones vecinales integradas por la “clase media” de la población y el auge de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s). La apertura de espacios institucionales, como la creación de los Consejos Ciudadanos (1ª LPCDF), permitió encontrar nuevos cauces para la gestión de ciertas demandas vecinales relativas al desarrollo urbano y al medio ambiente. Respecto a las ONG’s, fueron el producto de un proceso de institucionalización de los movimientos sociales, dentro de sus logros se encontraron la apertura de espacios en la esfera pública y la colocación de temas en la agenda pública. Dentro de la multiplicidad de temáticas,

---

<sup>118</sup> *Ibíd.*, p. 209.

sobresalieron las relacionadas con la defensa de los derechos básicos y los valores de la democracia.

Otra tendencia sobresaliente en la configuración de la sociedad civil local, fue su diferenciación de acuerdo con el componente clasista, de tal manera que se distinguieron: “una sociedad civil de élite ( grupos empresariales, conservadores, de comerciantes, de vecinos de zonas residenciales), una sociedad civil de clase media (organizaciones estudiantiles, culturales, vecinales, de intelectuales y profesionales, organizaciones civiles y ONG’s), y una sociedad civil popular (organizaciones y movimientos de colonos, de agraristas, de grupos indígenas, de trabajadores), todas las cuales coexistieron y tomaron parte en la construcción del espacio público autónomo capitalino”.<sup>119</sup>

Con el triunfo de Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones para jefe de gobierno del D.F. en 1997, se plantearon nuevos principios de gobernabilidad, se formularon criterios diferentes para la relación entre el gobierno y los actores sociales y se buscaron nuevos mecanismos para incentivar la participación ciudadana (2ª LPCDF). La propuesta consistió en un gobierno incluyente que permitiera una relación de responsabilidades compartidas, contexto en el cual las organizaciones de la sociedad civil diseñaron sus estrategias para incursionar en el ámbito público.

Las organizaciones urbano-populares relacionadas con el MUP se refuncionalizaron en torno a tres tendencias, en sus relaciones con el gobierno y con los partidos políticos. La primer tendencia se caracterizó por llevar a cabo una interacción de tipo clientelar y semicorporativa con el PRD, la segunda por una posición de confrontación y la tercera por el establecimiento de relaciones de colaboración y corresponsabilidad. De manera sobresaliente, las organizaciones se guiaron por la influencia de la cultura autoritaria que siguió permeando a la sociedad.

Algo diferente sucedió con las Organizaciones Civiles (OC’s), quienes se caracterizaron por entablar estrategias de interlocución y colaboración con las instancias gubernamentales y de representación política. La política de participación ciudadana del

---

<sup>119</sup> Álvarez Lucía, tesis doctoral, op. cit., p. 163.

gobierno perredista favoreció su incidencia en la definición de políticas públicas y su desarrollo como actores válidos para entablar negociaciones con los partidos políticos y con los miembros de la Asamblea Legislativa del D.F.

### **Conclusiones**

La década de los noventa fue un periodo crucial para el desarrollo de la sociedad civil capitalina. Especialmente en lo que se refiere a la modernización del régimen político local, mediante la construcción de un gobierno representativo en el Distrito Federal. El proceso de democratización se inscribió en un ámbito de amplitud nacional, en el que los referentes del autoritarismo fueron perdiendo vigencia. Tuvo lugar una apertura institucional, perfilada desde la década de los setentas, a través de la cual se concretaron las demandas democráticas de los partidos políticos y la ciudadanía.

En la reforma política local, sobresalen tres momentos en los que se concretaron cambios de gran trascendencia en los aspectos de la representación y el gobierno. El primero fue en 1987 con la creación de la Asamblea de Representantes, el segundo en 1993 en el que se acotaron las atribuciones del presidente en los asuntos locales y el tercero en 1996 en el que se reforzó la representación por medio de atribuciones legislativas a la Asamblea de Representantes y la restitución del derecho de elegir a su gobernante a los capitalinos.

La creación en 1987 de la Asamblea de Representantes, dotó a los capitalinos de un órgano de intermediación con las autoridades. Su principal función fue la de gestionar las demandas para mejorar los servicios públicos, no obstante representó una instancia con orientación democrática, toda vez que sus integrantes no fueron designados sino elegidos por el sufragio libre y secreto de los ciudadanos. Además su creación significó la culminación de las añejas demandas de mayor representación y la modificación de la forma de gobernar el Distrito Federal.

Con la reforma de 1993 se profundizaron los cambios en ese sentido, es decir, concretar la creación de un gobierno local y representativo. Con la supresión del Departamento del Distrito Federal, se le quitó al presidente de la República la facultad de nombrar y remover de manera indiscriminada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Asimismo se ampliaron las facultades legislativas de la Asamblea, en las que figuró su ingerencia

en los aspectos financieros del gobierno local. Se estableció la elección de los Consejeros Ciudadanos, buscando que fungieran como un contrapeso ante las autoridades delegacionales. Esa reforma representó un acotamiento al autoritarismo presidencial y una profundización en la creación de instituciones democráticas. Se terminó con la imposición del gobernante local, creándose instancias donde los ciudadanos podían elegir a las autoridades y exigirles la rendición de cuentas por su actuación.

En 1996 se concretó la creación de un gobierno local, en el que concurren los órganos locales y los Poderes de la Unión. En general sobresalieron tres aspectos en esa reforma que se planteó desde el ámbito nacional: los cambios en el sistema electoral, los cambios en el sistema de partidos y los cambios en el sistema de gobierno del Distrito Federal. La independencia del IFE con respecto al gobierno, generó un ambiente de certidumbre e incidió en las condiciones de igualdad para la elección del Jefe de Gobierno del D.F., profundizando la mejoría de las instituciones y mecanismos relacionados con la justicia electoral.

En lo relativo al sistema de partidos, se modificaron diversos artículos constitucionales y varias disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para propiciar una competencia más equitativa y permitir la inclusión de nuevas fuerzas políticas a las contiendas electorales. El fortalecimiento de los partidos políticos como instancias de mediación para la profundización de la democracia es indispensable. La existencia de diversas opciones reales para elegir a las autoridades fue un avance significativo para revitalizar la vida política de la capital.

Se profundizó en los mecanismos de representación y el cambio en la forma de gobierno locales. La Asamblea Legislativa se constituyó en un espacio para ejercer la libertad de expresión, también fue un órgano que sentó las bases para empezar a formar el Poder Legislativo Local, con atribuciones que antes tenía el ejecutivo federal. Una de ellas en coordinación con el Congreso de la Unión fue la promulgación del Estatuto de Gobierno del D.F., en el que se establecieron los lineamientos para el funcionamiento de la administración y del gobierno capitalinos.

La elección del jefe de gobierno, mediante el voto libre y secreto de los ciudadanos, programada para 1997, representó otro logro en la democratización, por parte de los partidos políticos, organizaciones ciudadanas y autoridades gubernamentales. Al igual que la elección de los 56 diputados, como representantes populares ante la I Asamblea Legislativa. Ante los cuales no se presentaron cuestionamientos a la organización ni a los resultados de esos comicios.

Las elecciones realizadas en ese año marcaron un parteaguas en la vida política del D.F., fueron el fundamento que modificó la certidumbre autoritaria en los comicios otorgándoles proyección hacia la incertidumbre democrática, es decir, ya no es posible saber desde antes de su realización cuál contendiente político va a ganar. En aquellos comicios la preferencia ciudadana decidió la alternancia política, otorgándole un triunfo contundente al PRD. El voto favorable para ese partido respecto a la Jefatura de Gobierno y la ALDF, configuró espacios inéditos para la confrontación y negociación políticas. Asimismo se consolidó el esquema tripartidista que enmarcaría la lucha por el poder en el país.

Con la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal se institucionalizó el requisito democrático de la incertidumbre, que se mencionó anteriormente, en la medida en que ningún grupo político tenía la posibilidad de inclinar la balanza en su favor. Además se establecieron de manera clara las vías legales para dirigir su participación en los procesos electorales, los mecanismos para generar confianza en su organización y la certeza de respetar los resultados de los sucesivos escrutinios populares.

Respecto a las instancias de participación ciudadana en el nuevo contexto político, el énfasis se puso en la creación de otros mecanismos legales, con lo que se pretendió otorgarles una mayor legitimidad. Con la primera Ley de Participación Ciudadana del D.F. se crearon los Consejeros Ciudadanos, quienes desde el primer momento generaron enconados debates al grado de que su aprobación corrió a cargo de la mayoría priísta en la ARDF, en los comicios realizados para elegir a sus integrantes, hubo demasiada confusión respecto a las candidaturas, toda vez que también se plantearon al margen de los partidos políticos. Se propició el desinterés y la apatía general expresada en el amplio margen de abstencionismo.

También la participación velada de los partidos políticos generó desconfianza respecto a su vocación ciudadana, más bien fueron percibidos como otro intento por crear estructuras de representación favorables al régimen en decadencia. La falta de resultados en sus labores propició que fueran desaparecidos de la Ley, así como del Estatuto de Gobierno del D.F., en el contexto de la reforma política de 1996.

Posteriormente se crearon los Comités Vecinales, cuyos miembros fueron electos en 1999. A pesar de las intenciones de incentivar la participación ciudadana formuladas en la 2ª Ley de Participación Ciudadana del D.F., en la elección para conformar los nuevos órganos, sucedió algo similar a la elección de Consejeros, no se logró la representatividad deseada. Esas limitaciones generaron su ineficacia y su desgaste no se pudo contener, al grado de que los ciudadanos difícilmente los consideraron una buena opción de representación o un efectivo canal de participación ciudadana.

La manera en que se planteó el ámbito de actividades de los comités vecinales, fue demasiado ambicioso y al momento de intentar ejecutar sus responsabilidades, se percataron de su incapacidad profesional y operativa; al no ser dotados de los medios pertinentes. Como fue el caso de organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre los temas y problemas de mayor interés para la comunidad a la que representan y la de desarrollar acciones de información, capacitación y educación tendientes a promover la participación ciudadana; contenidas en la 2ª. LPCDF.

La sociedad civil en el Distrito Federal se ha constituido como una esfera contrapuesta al régimen autoritario, lo cual habla de su aparición reciente, su desarrollo no se ha llevado a cabo de manera unificada y se ha manifestado de forma irregular. No obstante, como se mostró en ciertos momentos, los actores que la constituyen influyeron para orientar el desarrollo político. Principalmente demandando una relación de mayor equilibrio entre el gobierno y la sociedad, modificando la subordinación en la que se había colocado a la segunda.

Desde la década de los ochentas los actores que le dan forma, entablaron diversas estrategias frente a las instituciones del sistema político, configurando un esquema de actuación diferencial. Organizaciones como la Asamblea de Barrios buscaron los canales institucionales de inclusión, mientras que otras como el Frente Popular

Francisco Villa optaron por la confrontación. Se puede hablar de la influencia de las organizaciones hacia las instituciones, pero también de un proceso inverso en el que la apertura y las prácticas como las consultas han generado los espacios públicos para favorecer la democratización del régimen político.

En la década de los noventa la sociedad civil local, mantuvo el objetivo general de lograr la profundización de los elementos de la democracia liberal. Específicamente en la construcción de un gobierno representativo y la creación de otros espacios para la participación ciudadana. Predominó la postura de negociar con el gobierno y participar en los procesos electorales y se perfiló una tendencia hacia la institucionalización de los actores sociales, con el aumento del asociacionismo ciudadano y el auge de las ONG's. El cúmulo de cambios democráticos, propició un avance cargado de simbolismo, como lo fue la alternancia política. En ese contexto las Organizaciones Civiles se convirtieron en los interlocutores privilegiados en la relación entre gobierno y sociedad civil.

## **Conclusiones Generales**

La referencia a la democracia de la sociedad actual, implica el perfeccionamiento experimentado por el Estado liberal. De ahí que un gran número de regímenes en la actualidad puedan ser catalogados como “liberal-democráticos”. La compatibilidad entre el liberalismo y la democracia tiene lugar cuando la segunda es considerada desde la perspectiva de su fórmula política. Esencialmente en lo que se refiere al ejercicio de la soberanía, consistente en el derecho a la participación del mayor número de ciudadanos, de manera directa o indirecta, en la toma de las decisiones colectivas.

Los derechos inviolables de las personas postulados por el liberalismo, se han conjuntado de manera indisoluble con el método democrático, por lo que la salvaguarda de esos derechos es la base de la que parte el buen funcionamiento de las reglas del juego democrático. Asimismo, la ejecución del método democrático permite el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, de los cuales parte el Estado liberal. Para garantizar la protección de los derechos de libertad contra los embates de los gobernantes a limitarlos, es indispensable que participen los ciudadanos en la formación de las leyes.

Dentro de una concepción de mayor refinamiento, a los elementos sustantivos de la democracia procesal como el respeto de los derechos básicos de las personas, las reglas e instituciones que definen la manera en que se toman las decisiones colectivas y quién está autorizado para hacerlo, se agrega el principio de ciudadanía. Con él se profundiza en torno a la democracia participativa, para completar la democracia política. Cuando se habla de la consolidación del Estado liberal, se requiere aludir a la expansión de la esfera de la libertad de los ciudadanos; es decir, además de los derechos, las instituciones y las reglas formales se requiere del desarrollo de un espacio en el que los gobernantes y los gobernados puedan interactuar. Siendo la sociedad civil ese ámbito donde tiene lugar el involucramiento ciudadano en cuestiones políticas, para incidir en las cuestiones de gobierno. Es ahí donde tiene lugar la puesta en juego del binomio compuesto por el derecho y la política.

Los aportes realizados por los autores mencionados en el presente estudio, en torno al concepto de la sociedad civil, representan un eje articulador que nos permite analizar desde una perspectiva novedosa la manera en que han tenido lugar los procesos de

democratización de las sociedades contemporáneas. Siendo que el planteamiento de la idea de sociedad civil es resaltado por quienes concuerdan con la necesidad de ampliar los ámbitos de participación societal, sin restringirla al espacio de la democracia procesal.

Si en algún momento del desarrollo de las teorías de la sociedad civil se planteó la desaparición del Estado y la anulación del mercado, actualmente se evolucionó hacia la consideración de esas esferas como instituciones propiamente sistémicas; las cuales presentan una existencia inevitable. En éste contexto la democratización se concibió como un proceso de fortalecimiento de la organización de los actores sociales y políticos, así como la búsqueda del control del Estado y del mercado por parte de la sociedad.

A partir de las ideas de Habermas, Jean L. Cohen y Andrew Arato proponen un esquema para ubicar la articulación de la sociedad civil con el Estado y el mercado. Al binomio sistema(Estado y mercado)-mundo de vida, le agregan los subsistemas de la sociedad política y la sociedad económica. Ambos subsistemas funcionan como mecanismos de mediación, consistentes en diversas instituciones que se encargan de generar los equilibrios entre las fuerzas sistémicas y los intereses de la sociedad.

La sociedad política contiene al parlamento, al sistema de partidos y los espacios que se constituyen en torno a la esfera de las políticas públicas. En el subsistema de la sociedad económica se encuentran los sindicatos, las asociaciones patronales y los múltiples actores que operan vinculados al mercado. En esta perspectiva se concibe a la sociedad civil integrada de una forma bidimensional. Un componente es el conjunto de instituciones encargadas de la defensa y definición de los derechos ciudadanos en los planos individual, político y social; es decir, el sustento que les proporciona la posibilidad de defenderse de las acciones del sistema. El otro componente es el conjunto de movimientos sociales, encargados de plantear nuevos principios y valores, así como de vigilar el cumplimiento de los derechos ya otorgados.

En relación con el caso específico del presente estudio, se resaltaron algunos aspectos del primer componente, a partir del cual tiene lugar la ampliación del aspecto institucional del mundo de vida. Se partió de un momento histórico en el que tuvo lugar

la conformación de ciertas estructuras, caracterizadas por la dependencia colectiva con respecto del Estado y los agentes del mercado. Posteriormente se profundizó en el ámbito de la sociedad política y su relación con la sociedad civil, enfatizando la modernización del régimen político, la reconstrucción de la estructura de gobierno, la creación de una instancia legislativa y la apertura de nuevos espacios para la participación ciudadana.

También se señaló el papel relevante que han tenido los partidos políticos, los cuales se desenvuelven en dos espacios: la sociedad política y la sociedad civil. Tomando las demandas de ésta última para procesarlas posteriormente en la lucha por el poder político. En el Congreso se presentaron las iniciativas de ley, a través de las cuales se recogieron las aspiraciones ciudadanas de restitución del derecho de elegir libremente a los gobernantes y representantes del D.F., a la par de las modificaciones de los mecanismos de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema o estructura del Estado; es decir, en los espacios de institucionalizados de la participación ciudadana.

En lo que se refiere a la sociedad civil local, ésta se ha constituido en una esfera de intermediación ante el poder del Estado. Se ha desarrollado de forma heterogénea y discontinua, en donde confluyen una amplia gama de actores sociales que llevan a cabo diversas estrategias de interacción. A pesar de la permanencia de prácticas clientelares y corporativas en relación con el gobierno y los partidos políticos, se percibe la tendencia de consolidación de la sociedad civil como un ámbito autónomo.

Han tenido lugar diversas experiencias relevantes, en la que los actores han logrado influir para modificar la situación de subordinación que caracterizó al régimen autoritario. Asimismo, ha sido una esfera receptiva de las opciones de inclusión de las instituciones políticas, como en los momentos en que ha tenido lugar la apertura institucional mediante reformas. Por ello su incidencia se desenvuelve en dos planos: el institucional y el societal.

Su presencia denota una diferenciación funcional que ha favorecido la democratización de la vida política local. Motivando cambios en el espacio público estatal, como los nuevos mecanismos de participación ciudadana institucionalizada y colocando en la

opinión pública temas relacionados con la defensa de los derechos y los valores de la democracia. Su consolidación dependerá del predominio de una cultura democrática en la cual la tolerancia, el respeto a la diferencia, la deliberación, la búsqueda de consensos y la inclusión, sean la regla y no la excepción.

El proceso de democratización modificó la manera de transmitir el poder, las prácticas de imposición de autoridades y el manejo parcial de las reglas e instituciones políticas. Las elecciones del año de 1997 marcaron el proceso de cambio de régimen, de uno autoritario a uno democrático. Con ellas se restituyó el derecho de los ciudadanos de elegir libremente a su gobernante y a sus representantes. Además de la libertad de elección, se crearon las condiciones para posibilitar la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Asimismo, se consolidó el sistema de partidos y se creó el órgano electoral, que rescató la experiencia del IFE, para organizar las elecciones locales de forma transparente y equitativa.

Con todo ello se creó el entramado institucional característico de la democracia, en el que figuró el énfasis puesto en el plano electoral; producto de la confrontación y acuerdos entre las autoridades los partidos políticos y los ciudadanos. Su importancia radica en contar con los mecanismos que garantizan la transparencia y la equidad en las elecciones de gobernantes y representantes; incidir en el equilibrio de poderes, mediante el aumento de las atribuciones legislativas de la Asamblea Legislativa Local; el fortalecimiento de los partidos políticos y la existencia de una competencia política efectiva; así como el ejercicio de la libertad de expresión y de reunión.

No obstante, las limitaciones que pueden apuntarse en la manera en que se ha configurado la institucionalidad democrática en la capital, una característica sobresaliente es la de haberse desarrollado mediante el consentimiento de sus artífices de alejarse de la violencia, distanciándose de ciertas posiciones que sostenían en esa vertiente algunas fuerzas políticas de izquierda. Ha permitido que se procesen los conflictos políticos, sin quiebres catastróficos, en la medida en que se abrió el acceso a la competencia política de todo el abanico de organizaciones sindicales, sociales y políticas.

La visión predominante en el proceso de cambio ha sido enmarcada en los aspectos consensuales y de legitimidad del orden político, como sustento de nuevas instituciones y leyes con vocación democrática. Buscando la construcción de mayorías, sin eliminar a las minorías opositoras en el juego político; a lo cual se agrega el dato sobresaliente de la alternancia. Los nuevos lineamientos creados para la obtención del poder y para su ejercicio, representan los fundamentos de estabilidad y continuidad del régimen; así como los límites pertinentes ante las amenazas de regresiones autoritarias.

En ese sentido, considerando las circunstancias políticas novedosas, resultaría muy interesante estudiar de manera comparativa la forma en que se han planteado y son ejecutados los mecanismos de intervención en la sociedad, por parte de los gobernantes y autoridades provenientes de diferentes organizaciones políticas. Considerando los diversos niveles de gobierno y las líneas ideológicas que orientan su actuación.

En relación con las instancias de participación ciudadana, han tenido lugar avances significativos, no obstante es necesario profundizar en su perfeccionamiento. La estructura piramidal y autoritaria se ha modificado y las demandas ciudadanas ya no pasan necesariamente por los canales dominados por el PRI. La creación de nuevas estructuras ha tenido como marco de referencia el proceso de democratización, por ello depende de la manera en que evolucione el entramado institucional en conjunto. Asimismo, en las condiciones actuales, los mecanismos institucionales de participación ciudadana adquiere singular importancia para mantener la gobernabilidad, por lo que se vuelve necesaria su reactivación y actualización permanentes.

La solución de los problemas de la ciudad tiene que basarse en la participación de diversos actores políticos y sociales. Sin el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, es imposible que las autoridades y los representantes lo realicen. Después de lograr la restitución de su derecho de libre elección de sus autoridades e incidir en el cambio del modelo de legitimación política, es necesario que los ciudadanos tomen parte en los procesos de decisión de las políticas públicas, buscando profundizar y hacer efectivos todos sus derechos políticos y sociales.

## Referencias bibliográficas y hemerográficas

**AGUILAR** Camín Héctor, Después del milagro, México, Cal y arena, 1993.

**ALONSO** Jorge y Juan Manuel Ramírez Sáiz, La democracia de los de abajo en México, México, LaJornada-CEEJ-CIICH-UNAM, 1997.

\_\_\_\_\_, Aziz Nacif Alberto y Tamayo Jaime (coords.), El nuevo Estado mexicano. Estado y política, T. II, México, U de G-Nueva Imágen-CIESAS, 1994.

**ÁLVAREZ** Lucía, DF: Sociedad, economía, política y cultura, México, CIICH-UNAM, 1998.

\_\_\_\_\_, (coord.), Participación y democracia en la Ciudad de México, México, LaJornada-CIICH-UNAM, 1997.

\_\_\_\_\_, La sociedad civil en la ciudad de México. Proceso de conformación y aproximación a la vertiente de izquierda, tesis doctoral, México, FCPYS-UNAM, 2002.

\_\_\_\_\_, La sociedad civil en la ciudad de México: actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública, México, UNAM-CIICH-Plaza y Valdés, 2004.

**ANDRADE** Alfredo, Perspectivas teóricas contemporáneas de las ciencias sociales, (comp.), México, FCPS-UNAM, 1999.

**BECERRA** Ricardo, et. al., La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas, México, Cal y Arena, 2000.

\_\_\_\_\_, et. al., La reforma electoral de 1996. Una descripción general, México, FCE, 1997.

**BÉJAR** Algazi Luisa, “La reforma política del Distrito Federal: un proceso inconcluso”, en Estudios Políticos, No. 28, septiembre-diciembre 2001, México, FCPyS-UNAM.

**BOBBIO** Norberto et. al., Diccionario de política, Siglo XXI, México, 1982.

\_\_\_\_\_, El futuro de la democracia, México, FCE, 2001.

\_\_\_\_\_, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, México FCE, 2001.

\_\_\_\_\_, Liberalismo y democracia, México FCE, 2001.

\_\_\_\_\_, “Gramsci y la concepción de la sociedad civil”, en Cuadernos de pasado y presente, núm. 19, Siglo XXI, Argentina, 1974.

**CARBONELL** José, El fin de las certezas autoritarias, México, IJ-UNAM, 2002.

**CERRONI** Umberto. Introducción a la ciencia de la sociedad, Crítica, España, 1977.

- COHEN** L. Jean y Arato Andrew, Sociedad Civil y Teoría política, México, FCE, 2001.
- CÓRDOVA** Arnaldo, La formación del poder político en México, México, era, 1978.
- COSÍO** Villegas Daniel, El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio, México, Joaquín Mortiz, 1982.
- COULOMB** René y Duhau Emilio, Dinámica urbana y procesos socio-políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México, México, UAM-A, 1997.
- CUEVA** Mario de la, La idea del estado, FC E-UNAM, México, 1994.
- DELGADILLO** Fausto, “La democratización del distrito Federal: proceso inacabado” en Estudios Políticos, No. 28, septiembre-diciembre 2001, México, FCPyS-UNAM.
- DIAMOND** Larry y Marc F. Plattner (comp.). El resurgimiento global de la democracia, México, IIS-UNAM, 1996.
- DURAND** Ponte Víctor Manuel (coord.), La construcción de la democracia en México. Movimientos sociales y ciudadanía, México, S. XXI, 1994.
- ELIZONDO** Mayer-Serra Carlos y Nacif Hernández Benito (comp.), Lecturas sobre el cambio político en México, México, CIDE-FCE, 2002.
- ESTATUTO** de Gobierno del DF, México, ALDF, I LEGISLATURA, 1999.
- FERNÁNDEZ** Santillán José, Liberalismo democrático. Modelo para armar un país, México, Océano, 1997.
- FLORES** Olea Víctor, Entre la idea y la mirada. ¿Qué democracia para México?, México, Océano, 1997.
- GARRETÓN** Merino Manuel A., Democracia y democratización, México, CIICH-UNAM, 1999.
- GIMÉNEZ** Gilberto, Poder, Estado y discurso, IJ-UNAM, México 1989.
- GONZÁLEZ** Casanova Pablo, La democracia en México, México, era, 1984.
- GRAMSCI** Antonio. Maquiavelo y Lenin. Notas para una teoría política marxista, Ed. Diógenes, 1972.
- HABERMAS** Jürgen, Facticidad y validez, Madrid, Trotta, 1998.
- HERNÁNDEZ** Avendaño Juan Luis, La insurrección de la conciencia ciudadana, México, Universidad Iberoamericana, 1998.
- HUCHIM** Eduardo, “El éxito de la elección vecinal”, Lajornada, 16-07-99.
- LABASTIDA** Martín del Campo Julio y Camou Antonio (coords.) Globalización, identidad y democracia. México y América Latina, México, IIS-UNAM-SIGLO XXI, 2001.

**LEY** de participación ciudadana del distrito Federal, México, ALDF, I LEGISLATURA, 1998.

**LOAEZA** Reyes Laura, “Participación ciudadana y gobierno en el D.F.” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, N° 136-137 abril-septiembre de 1989, México, FCPYS-UNAM.

**LÓPEZ** Villafañe Víctor, La formación del sistema político mexicano, México, S. XXI, 1991.

**LUNA** Matilde y Ricardo Pozas (coords.), Relaciones Corporativas en un período de transición, México, IIS-UNAM, 1992.

**MELLADO** Roberto, Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la ciudad de México, México, Plaza y Valdés, 2001.

**MEYER** Lorenzo, Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI, México, Océano, 1998.

\_\_\_\_\_ y Aguilar Camín Héctor, A la sombra de la revolución mexicana, México, Cal y Arena, 1995.

**MUÑOZ** Patraca Víctor Manuel, Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México, México, siglo xxi-UNAM, 2001.

**O’DONNELL** Guillermo, et. al., Transiciones desde un gobierno autoritario, vol. 3 Perspectivas comparadas, España, Piados, 1994.

**OLVERA** Alberto, “el concepto de sociedad civil en una perspectiva Habermasiana: hacia un nuevo proyecto de democratización” en Sociedad Civil. Análisis y debates no. 1, otoño 1996, DEMOS-IAP-FAM, México D.F.

**PETERS** B. Guy, El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política, España, Gedisa, 2003.

**PORTELLI** Hugues, Gramsci y el bloque histórico. Siglo XXI, México, 1973.

**RAMÍREZ** Sáiz Juan Manuel y Regalado Santillán Jorge (coords.), Cambio político y participación ciudadana en México, CEPCOM-U de G, 2000.

**SALAZAR** Luis (coord.), 1997: elecciones y transición a la democracia en México, México, cal y arena, 1999.

**SARTORI** Giovanni, ¿Qué es la democracia?, México, Taurus, 2003.

**SILVA-HERZOG** Márquez, Jesús, El antiguo régimen y la transición en México, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1999.

**TAMAYO** Sergio, Espacios ciudadanos. La cultura política en la Ciudad de México, México, Ediciones ¡UníoS!, 2002.

**TEXIER** Jacques, Gramsci teórico de las superestructuras, Ediciones de Cultura Popular, México, 1975.

**WOLDENBERG** José, La construcción de la democracia, México, Plaza y Janés, 2002.

**ZERMEÑO** Sergio, et. al., “La democracia imperante: comités vecinales” en Revista Mexicana de Sociología N° 1, enero-marzo de 2002.